

RAPPORT

Klik of tik om tekst in te voeren.

Beleidsdoorlichting Artikel 11 Integraal Waterbeleid

In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Romy Hoogeveen, Nikeh Booister, Arjan Loësink, Frans Kwadijk, Gerwin van der Meulen, Sas Terpstra

17 juni 2021 | Versie 1.0



Samenvatting

In de voorliggende Beleidsdoorlichting Integraal Waterbeleid is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat valt onder artikel 11 Integraal Waterbeleid van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het betreft de onderzoeksperiode 2014-2019.

Artikel 11 Integraal Waterbeleid

De algemene doelstelling van beleidsartikel 11 luidt: *'het op orde houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft, over voldoende zoetwater beschikt en schoon (drink)water heeft en kan blijven gebruiken, nu en in de toekomst'*.

De vier subartikelen 11.01 Algemeen Waterbeleid, 11.02 Waterveiligheid, 11.03 Grote Oppervlaktewateren en 11.04 Waterkwaliteit kennen elk een eigen aanleiding, doelstelling, instrumenten en financiering. Deze zijn in de doorlichting herleid. De hieraan gerelateerde uitvoeringskosten in het Deltafonds zijn onderdeel van de beleidsdoorlichting. Binnen de afbakening van dit onderzoek gaat het voor de periode 2014-2019 om een totaalbedrag van 5,3 miljard euro, waarvan 4,75 miljard euro voor Waterveiligheid, 225 miljoen euro voor Waterkwaliteit, 209 miljoen euro voor Algemeen Waterbeleid en 85 miljoen euro voor Grote Oppervlaktewateren.

De Minister heeft voor Integraal Waterbeleid een *regisserende* en *uitvoerende* rol. De **regierol** volgt uit de verantwoordelijkheid van de Minister voor de vormgeving van het integrale waterbeleid, het Deltaprogramma en het toezicht op de uitvoering van de gerelateerde wet- en regelgeving. Ook heeft de Minister verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium voor het waterbeleid. Dit uit zich in een groot aantal regisserende taken, zoals:

- ontwikkelen en implementeren van waterveiligheidsbeleid (inclusief wettelijke kaders en instrumentarium voor het beoordelen en ontwerpen) gericht op alle primaire waterkeringen en de regionale waterkeringen in het beheer van het Rijk.
- ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren.
- maatschappelijk afgewogen verdeling van water en het hoofdwatersysteem daartoe zo te beheren dat wateroverlast en -tekort worden voorkomen.
- kaders en instrumentarium voor regionale afwegingen om het regionale watersysteem op orde te brengen en te houden.
- beleid ontwikkelen om een goede ecologische en chemische waterkwaliteit van de oppervlaktewateren in de rijkswateren van de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems te bereiken.
- beleid ontwikkelen en het nemen van maatregelen om een gezonde zee met een duurzaam gebruik in het Nederlandse deel van de Noordzee te bereiken.
- beleid ontwikkelen ten behoeve van Topsector Water, gericht op kennisontwikkeling, bevorderen van innovatie en versterken van de samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid om de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken.
- de afstemming van het waterbeheer met de landen rondom de Noordzee en met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems.
- toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op de beleidsterreinen waterkwantiteit en waterkwaliteit.



Het **(doen) uitvoeren** gaat onder meer over het waarborgen van de bescherming en veiligheid door primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en de rivieren en het dynamisch handhaven van de kustlijn, maar ook het (doen) uitvoeren van verkenningen, planuitwerkingen en aanlegprojecten, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Ruimte voor de Rivier, de Maaswerken (allen waterveiligheid) en het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren (waterkwaliteit).

Rijksuitgaven Integraal Waterbeleid

Artikel 11 van de begroting IenW betreft voornamelijk de financiering van beleidsvoorbereidende activiteiten en subsidies aan kennisinstellingen en kent een beperkte omvang (jaarlijks ongeveer 45 miljoen euro). De meeste rijksuitgaven betreffen de uitvoeringskosten die zijn opgenomen in het Deltafonds (jaarlijks ruim 1 miljard euro). In de afbakening van deze beleidsdoorlichting is (ordegrootte) 500 miljoen/jaar van het Deltafonds buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om de kosten voor beheer/onderhoud/vervanging van de waterinfrastructuur en de apparaatskosten van Rijkswaterstaat. Deze zijn in deze beleidsdoorlichting niet beschouwd omdat ze volgen uit eerder genomen beleidsbeslissingen en in een ander kader geëvalueerd worden¹.

De beleidsdoorlichting is bedoeld als synthese-onderzoek van al uitgevoerde evaluaties. Als die ontbraken of ontoereikend bleken om gefundeerde constatering te doen (over doeltreffendheid, doelmatigheid en doelbereik²), is gebruik gemaakt van ondersteunende rapportages zoals (jaarlijkse of periodieke) voortgangsrapportages. In combinatie met beleidsstukken, de (beleids)ontwikkeling die hieruit kan worden afgeleid en enkele, aanvullende gesprekken hebben wij ons een beeld gevormd van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het waterbeleid. Hiermee zijn – voor zover mogelijk – antwoorden op de vragen geformuleerd die conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) aan de orde moeten komen in de beleidsdoorlichting.

Voor 90% procent van de beschouwde rijksuitgaven is een oordeel gegeven

Voorliggende beleidsdoorlichting Integraal Waterbeleid richt zich op de rijksuitgaven in de periode 2014-2019 met een omvang van 5,3 miljard euro. Binnen de hiervoor genoemde afbakening trekken wij in dit onderzoek voor ongeveer 90 procent van deze rijksmiddelen een conclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze conclusie kan ook zijn dat er geen of te weinig informatie is om een uitspraak te doen over (de mate van) doeltreffendheid en doelmatigheid.

Opmerkingen bij het onderzoek

Evaluatierapporten zijn vaak niet expliciet over doeltreffendheid en doelmatigheid

Het Nederlandse waterbeleid is veelomvattend en goed gedocumenteerd; met beleidsstukken, voortgangsrapportages en evaluatierapporten. Vele van de beschikbare evaluatierapporten zijn vaak niet expliciet over doelmatigheid en doeltreffendheid. Wel wordt vaak ingegaan op de voortgang van voorgenomen en gerealiseerde maatregelen en worden uitspraken gedaan over de (te verwachten) mate van doelbereik. Dat geeft ons als onderzoekers de mogelijkheid om een verband te leggen met doeltreffendheid.

Aanbevelingen vorige beleidsdoorlichtingen deels opgevolgd

In deze beleidsdoorlichting is gebleken dat de aanbevelingen uit vorige beleidsdoorlichtingen maar deels zijn opgevolgd. Dit is een belangrijk aandachtspunt waarvoor IenW actie moet ondernemen om dit in de toekomst te voorkomen en borging van het opvolgen van gedane aanbevelingen gestalte te geven. In onze aanbevelingen gaan we hier nog verder op in.

Voor diverse onderwerpen zijn geen evaluaties beschikbaar

¹ Dit is vastgelegd in de *Harbers-brief* (TK 2019-2020, 32 861, nr. 60/3).

² Doelbereik gaat over de mate waarin de gestelde beleidsdoelen bereikt zijn, doeltreffendheid gaat over de mate waarin de uitgevoerde activiteiten (en de gerealiseerde output) hebben bijgedragen aan de gestelde doelen en doelmatigheid gaat over de mate waarin kosten in verhouding staan tot hetgeen aan activiteiten is uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken



Voor de volgende onderwerpen zijn geen evaluaties beschikbaar, waar mogelijk is aangegeven waarom geen evaluatie heeft plaatsgevonden of wanneer een evaluatie plaatsvindt:

Subartikel	Onderdeel
Algemeen waterbeleid	Communicatie over uitvoering waterbeleid
	Bijdragen aan educatie en bewustwording
	Informatievoorziening
Waterveiligheid	Studie- en onderzoekskosten
Grote oppervlaktewateren	Opdrachten
	Programmatische Aanpak Grote Wateren <i>evaluaties voorzien in 2021 en 2024</i>
	Experimenteerartikel 4 Deltafonds <i>de Evaluatie Waterwet constateert dat het artikel te weinig wordt gebruikt om er een separate evaluatie aan te wijden</i>
Waterkwaliteit	Overige aanlegprojecten waterkwaliteit
	Studiekosten waterkwaliteit
	<i>Over Delta-aanpak Waterkwaliteit wordt in 2021 een evaluatie uitgevoerd</i>
	Subsidies International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) <i>Evaluatie voorzien in 2021</i>
	BAW-subsidie kenniscoaches Rioned
Bijdrage aan medeoverheden Lumbricus <i>Het programma wordt afgesloten in 2021</i>	
Bijdrage aan medeoverheden Synergieprogramma KRW	
Bijdrage aan internationale organisaties	

Stelligheid conclusies doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op evaluatie- en onderzoeksrapporten en voortgangsrapportages die in de afgelopen jaren zijn verschenen voor de onderzoeksperiode 2014-2019. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de beleidscyclus zodanig is ingericht dat de bij het beleid betrokken partijen zelf(standig) (laten) oordelen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierover doet deze beleidsdoorlichting verslag. Daar waar oordelen niet expliciet waren, geven wij als onderzoekers een expertmatig oordeel op basis van gedocumenteerde aanwijzingen (bijvoorbeeld uit voortgangs- of monitoringsrapportages).

Doelbereik en doeltreffendheid van het beleid

De doelstellingen van subartikel 11.01 **Algemeen Waterbeleid** zijn:

- Verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en instrumentarium voor de beleidsuitvoering.
- Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering.
- Versterken van de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse watersector.
- Vergroten waterbewustzijn.

Geconstateerd is dat de acties die zijn gedaan vanuit het Bestuursakkoord Water hebben geleid tot grotere samenwerking en kennisdeling tussen de partijen in de waterketen; dit betekent dat de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid zijn verbeterd. Uiterlijk vanaf 2021 dient de beoogde doelmatigheidswinst te zijn gerealiseerd en op basis van de huidige voortgang lijkt dit zeker mogelijk. Op basis daarvan is de constatering gerechtvaardigd dat doeltreffende maatregelen zijn getroffen en dat de gestelde doelen bereikt worden.



Evaluaties laten zien dat de instrumenten onder de Deltawet in samenhang zeer goed functioneren. Het Nederlandse waterbeheer kent daarmee een stevige basis voor koersvastheid die is gericht op tijdige aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering. Goed onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid van maatregelen zijn nog niet mogelijk; evaluaties gaan hier niet specifiek op in en de maatregelen die worden getroffen, maken deel uit van een reeks aan maatregelen die tot 2050 getroffen worden. Inhoudelijk wordt vooral onder subartikel 11.03 Grote Oppervlaktewateren ingegaan op de maatregelen voor zoetwaterbeschikbaarheid en ruimtelijke adaptatie.

De Topsectoren-aanpak leidt ertoe dat bedrijven, kennisinstellingen en overheid elkaar makkelijker vinden en daardoor hun concurrentiepositie verbeteren, maar specifiek voor de topsector water – die al goed georganiseerd was – is niet duidelijk in welke mate de aanpak het verschil heeft gemaakt. De aanpak wordt op basis van kwalitatieve criteria als doeltreffend beoordeeld door deelnemende partijen. Ook het programma Partners voor Water 3 is door deelnemers als positief beoordeeld, maar voor doeltreffendheid is geen uitspraak te doen doordat doelen onvoldoende specifiek zijn gemaakt en te koppelen zijn aan specifieke acties.

Aan de vergroting van het waterbewustzijn is op twee niveaus gewerkt: enerzijds via communicatie over de uitvoering van het waterbeleid en via bijdragen aan educatie over de betekenis van water voor de maatschappij en anderzijds via kennisdeling over de uitvoering en het beleid voor overheden en andere waterprofessionals. Omdat concrete doelstellingen ontbreken en geen evaluaties hebben plaatsgevonden, is geen conclusie mogelijk over de doeltreffendheid van dit beleid.

De doelstellingen van subartikel 11.02 **Waterveiligheid** zijn:

- Het waarborgen van de bescherming door primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en de rivieren volgens het wettelijk niveau; alsmede het dynamisch handhaven van de kustlijn.
- Het zorgdragen voor de waterveiligheid van de regionale waterkeringen in het beheer van het Rijk, inclusief de kaders voor het toetsen van deze keringen.

De basis is dat iedereen in Nederland die achter een primaire kering woont hetzelfde basisbeschermingsniveau krijgt; de kans op overlijden door een overstroming is hoogstens 1:100.000 per jaar. Om dit te kunnen (laten) doen, financiert het Rijk verkenningen en planuitwerkingen en worden of zijn aanlegprojecten uitgevoerd binnen de programma's Maaswerken, Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit kan alleen als het Rijk ook zorgt voor de wettelijke kaders en instrumentarium voor het beoordelen en ontwerpen van de primaire waterkeringen. Rondom het thema waterveiligheid zijn de gestelde doelen voor HWBP-2, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken in belangrijke mate bereikt en evaluaties laten zien dat prestaties in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de gestelde doelen (naast waterveiligheid soms ook specifieke doelstellingen voor natuur, grindwinning en ruimtelijke kwaliteit). Het huidige HWBP is in 2014 van start gegaan en moet einddoelen in 2050 bereikt hebben; alle primaire keringen voldoen dan aan de norm. Op basis van de lopende beoordelingsronde die in 2023 klaar moet zijn, ontstaat een beter beeld van de totale veiligheidsopgave. Het doelbereik en de doeltreffendheid van het programma tot nu toe zijn niet in te schatten omdat de volledige opgave nog niet bekend is.

De doelstellingen van subartikel 11.03 **Grote Oppervlaktewateren** zijn:

- Het bewerkstelligen van een afgewogen integrale functievulling van de grote wateren.
- Een duurzame, economisch doelmatige zoetwatervoorziening.
- Het voorkomen van wateroverlast en -tekorten.
- Verminderen huidige knelpunten in de zoetwatervoorziening.
- Omgaan met onzekerheden en gevolgen van klimaatverandering.
- Vergroten waterbeschikbaarheid.



Geen van de doelstellingen is zodanig concreet geformuleerd in termen van beoogde tussenresultaten dat de doeltreffendheid van maatregelen kan worden beoordeeld. Wel is zonder meer duidelijk dat opstartende activiteiten zijn ondernomen. Veelal in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten en gebiedsagenda's, het vergroten van de transparantie over de beschikbaarheid van zoetwater en de knelpunten daarin, de verdergaande ontwikkeling van adaptief deltamanagement (inclusief ondersteunend onderzoek) en dialogen in de regio om de waterbeschikbaarheid te vergroten. Daarmee lijken de goede stappen te zijn gezet. Een onderbouwd oordeel over doeltreffendheid is echter niet mogelijk omdat de juiste informatie daartoe ontbreekt. Dit is te verklaren door de opstartfase waarin de aanpak verkeert. Maar ook doordat een begrip als waterbeschikbaarheid nog geen eenduidige uitleg kent. Voor de volgende fasen is een doorontwikkeling wenselijk waarbij ook in verklarende en verantwoordende zin duidelijk wordt hoe en in welke mate de activiteiten bijdragen aan de doelen. Gezien de lange termijn doelstellingen is het wenselijk om tussendoelen en bijbehorende resultaten te formuleren die de voortgang meer behapbaar en uitlegbaar maken. Zeker met het oog op de waarneembare trend om watervraagstukken op gebiedsniveau te verbinden met andere (ruimtelijke, sociaal-economische) vraagstukken.

De doelstellingen van subartikel 11.04 **Waterkwaliteit** zijn:

- Realiseren van goede chemische toestand van rijkswateren in 2027.
- Realiseren van goede ecologische toestand van rijkswateren in 2027.
- Realiseren van goede milieutoestand in het Nederlandse deel van de Noordzee in 2020.

In het bijzonder geldt voor deze doelen dat ze zeer specifiek en uitgebreid zijn uitgewerkt. Aan de grote oppervlaktewateren, grondwaterlichamen en ook veel waterlichamen in het regionaal watersysteem zijn 'op maat' doelstellingen toegekend; op uiteenlopende aspecten. De Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie hanteert 11 onderscheidende kenmerken. Op basis van de Kaderrichtlijn Water wordt de toestand van een waterlichaam beoordeeld aan de hand van ecologie (4 biologische normen, 7 fysisch-chemische normen en overige stoffen) en chemie (53 stoffen).

Circa 70 maatregelen zien op de verbetering van de milieutoestand van de Noordzee. Het gaat daarbij om uiteenlopende, gewenst verbeteringen. Bijvoorbeeld waar het gaat om de toestand van vis, zeezoogdieren, toevoer van nutriënten, organisch materiaal en zwerfvuil, geluid of fysieke verstoring van de zeebodem. Voor de goede milieutoestand van de Noordzee blijkt dat het meten van de doeltreffendheid onmogelijk is door de invloed van externe factoren. Wel is het oordeel van studies dat de maatregelen in potentie de volle impact van menselijke activiteiten op het ecosysteem kan reduceren om zo de goede milieutoestand te bereiken. Ook is op onderdelen een verbetering van de toestand geconstateerd op de Noordzee (bijvoorbeeld de aanzienlijke afname van de vervuiling van het mariene milieu en de afname van het aantal nieuwe, niet-inheemse soorten).

Op het gebied van waterkwaliteit in de rijkswateren lijken de analyses over de effecten van de getroffen en de nog te treffen maatregelen positief. Niettemin is momenteel nog lang geen sprake van doelbereik naar een goede ecologische en chemische toestand (conform Europese richtlijnen) en moeten er in de resterende uitvoeringstermijn 2022-2027, in verhouding tot de voorgaande uitvoeringsperiode, relatief veel maatregelen worden gerealiseerd. Bovendien geldt dat de toestand van de waterkwaliteit in de waterlichamen die onderdeel zijn van het regionaal watersysteem (dat toelevert aan het hoofdwatersysteem en daarmee de grote oppervlaktewateren) eveneens nog lang niet op orde is. Daarom constateren wij dat nu nog geen onderbouwde uitspraken over doeltreffendheid van de getroffen maatregelen kunnen worden gedaan. Omdat de derde uitvoeringstermijn 2022-2027 aanstaande is en 2027 geldt als uiterste datum waarop de maatregelen moeten zijn gerealiseerd, is het zaak om in het bijzonder voor waterkwaliteit een slag te maken in het kunnen verantwoorden en volgen van de doeltreffendheid.



Doelmatigheid van het beleid

In zijn algemeenheid is de conclusie rondom doelmatigheid dat deze nauwelijks te kwantificeren is op basis van de beschikbare informatie uit evaluaties. Daarom is door ons gekeken of er andere aanwijzingen zijn die zicht geven op doelmatigheid. Uitvoering wordt veelal via (openbare) aanbestedingen op de markt gebracht, waarbij vaak meerdere offertes worden ingediend. Bij de beoordeling en gunning is de prijs (prijs/kwaliteit verhouding) een belangrijk criterium. In algemene zin volgt daaruit dat hiermee sprake is van de borging van doelmatigheid.

Onder subartikel 11.01 **Algemeen waterbeleid** vallen onder andere de acties in het kader van het Bestuursakkoord Water; die zijn primair gericht op het bereiken van doelmatigheidswinst. Door verbeterde samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken (overheids)partijen in de waterketen is in 2017 al 78% van de beoogde kostenbesparing gerealiseerd en voor drinkwater is de besparingsdoelstelling van 70 miljoen euro al gehaald. Het gevoerde beleid droeg derhalve flink bij aan een meer doelmatige besteding van middelen.

Over de doelmatigheid van de inspanningen die zijn gericht op een sterkere concurrentiepositie van de Nederlandse watersector kunnen we op basis van het beschikbare materiaal geen gefundeerde uitspraken doen.

De inspanningen die worden gedaan om de samenhang van instrumenten te bevorderen lijken op basis van de beschikbare informatie randvoorwaardelijk voor een doelmatige aanpak van de wateropgaven op de lange termijn. Dit beoordelen wij daarom als positief.

Subartikel 11.02 **Waterveiligheid** betreft diverse meerjarige, grote realisatieprogramma's waarin veel opdrachten aan marktpartijen zijn verleend. De programma's die als 'groot project' (nagenoeg) zijn afgerond (Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, HWBP-2) kennen, op basis van de voortgangsrapportages, een gunstig beeld voor wat betreft de kosten die gemaakt zijn in relatie tot gerealiseerde doelstellingen. Beoogde ramingen zijn niet overschreden; danwel hiervoor is een duidelijke verklaring (Ruimte voor de Rivier: wijzigingen als gevolg van indexeringen).

Door de Minister is eerder onderkend dat de evaluaties van de waterveiligheidsprogramma's niet expliciet zijn over de doelmatigheid en gaf daarom destijds opdracht tot het ontwikkelen van een ex-post beoordelingsmethodiek (Blueconomy, 2016) voor waterveiligheidsprojecten. Die studie maakt duidelijk dat uiteenlopende factoren van invloed zijn op de doelmatigheid van de waterveiligheidsprojecten en dat een evaluatie op *projectniveau* andere eisen stelt dan een evaluatie op *programmaniveau*. Tegelijkertijd is duidelijk dat er in de opzet van de projecten, mede als gevolg van de 'groot project' status en verplichte halfjaarlijkse monitoring en rapportages, voldoende informatie voorhanden is om voor de (afgeronde) programma's Ruimte voor de Rivier, HWBP-2 en Maaswerken te constateren dat ze doelmatig zijn uitgevoerd (op basis van het daartoe beschikbaar gestelde budget). Veelal zijn de uiteindelijke uitgaven lager geweest dan het beschikbare budget (PS: het HWBP-2 is nog niet volledig afgerond). Zo is de toename van kosten binnen Ruimte voor de Rivier grotendeels toe te schrijven aan indexering.

Het grootste, nu lopende waterveiligheidsprogramma HWBP is enkele jaren geleden in 2014 van start gegaan. Destijds zijn, mede naar aanleiding van de ervaringen met het HWBP-2 tot 2013, voor de contouren en het ontwerp van het HWBP uiteenlopende (bestuurlijke) afspraken gemaakt om (onder meer) de doelmatigheid van het programma te bevorderen. Zo is er de 50/50 financiering afgesproken tussen Rijk en waterschappen. Verder leveren waterschappen een 10% projectgebonden eigen bijdrage. En, in de subsidieregeling HWBP zijn diverse bedrijfseconomische prikkels, ontwerpprincipes en eisen bij subsidieverlening opgenomen om de doelmatigheid en beheersbaarheid van HWBP-projecten te vergroten. Oftewel, voor het huidige HWBP zijn in de opzet duidelijke keuzes gemaakt om een betere doelmatige besteding van middelen te bevorderen.



Binnen het HWBP is duidelijk dat doelmatigheid op projectniveau sterk afhankelijk is van onder meer de gehanteerde werkwijze, het beleid van de keringbeheerder, bestuurlijke afspraken die partijen maken, de diverse HWBP-kaders en projectspecifieke uitgangspunten. Daardoor is het niet eenvoudig om de doelmatigheid van projecten en het programma als geheel te achterhalen. Wel is de constatering dat doelmatigheid een belangrijke afweging is bij de activiteiten die worden ondernomen: via expertgroepen, onderlinge reviews en aanbestedingsvoorwaarden is hier aandacht voor. Wij constateren dan ook dat er in operationele zin aandacht is voor doelmatigheid van maatregelen en dat dit in de besluitvorming op project- en programmaniveau onderdeel is van de afweging. Maar, uit de evaluatie van de subsidieregeling HWBP (Decisio, 2019), blijkt ook dat de subsidieregeling nog onvoldoende kaders biedt om te toetsen op een doelmatige ontwerp van waterveiligheidsmaatregelen.

Geen van de activiteiten die vallen onder subartikel 11.03 **Grote Oppervlaktewateren** zijn expliciet geëvalueerd op doelmatigheid. Voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) zijn evaluaties voorzien in 2021 en 2024. Uit de werkwijze leiden wij af dat doelmatigheid wel degelijk een rol speelt in de afweging van maatregelen. Zo worden de doelstellingen binnen het realisatieprogramma zoetwatervoorziening concreter en via meten, weten, handelen en herijken worden de maatregelen doorontwikkeld. In vergelijking met Waterveiligheid is de aanpak en methodiek minder expliciet gericht op doelmatigheid, daarom constateren we voor Grote oppervlaktewateren dat er momenteel te weinig inzicht is om doelmatigheid te kunnen onderbouwen.

Subartikel 11.04 **Waterkwaliteit** kent twee onderscheidende thema's. Voor het thema waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) constateren we dat de evaluaties geen kwantitatief inzicht geven in de doelmatigheid van maatregelen. Wel speelt doelmatigheid een rol in de afweging van maatregelen per waterlichaam (ook afgezet tegen alternatieve maatregelen); in operationele zin is er dan ook aandacht voor de doelmatigheid van maatregelen. Voor het thema goede milieutoestand Noordzee (Kaderrichtlijn Mariene Strategie) is geen onderbouwing te geven van de doelmatigheid van maatregelen.

Overkoepelende conclusies

Integraliteit, uiteenlopende thema's en uiteenlopende aanpakken

We constateren dat beleidsartikel 11 Integraal waterbeleid eigenstandige thema's herbergt met elk een eigen aanleiding, rol en verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, instrumenten, middelen en voortgang. De aanpakken zijn in die zin niet uitermate integraal, maar overwegend sectoraal ingestoken. Wel is er sprake van enkele elementen van integraliteit, vooral als het gaat om de gebiedsgerichte aanpak in het kader van het Deltaprogramma en de Grote oppervlaktewateren en om de doelstelling om waterbeleid een plek te geven in de Omgevingswet. En eerder al expliciet via de dubbeldoelstelling voor waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit van Ruimte voor de Rivier.

Rol, verantwoordelijkheden en instrumenten minister Infrastructuur en Waterstaat

De *regisserende* rol van het Rijk manifesteert zich op alle thema's. In de regie als zodanig gaat relatief weinig geld om, bovendien kan het Rijk zelf de regie voeren of laat dit overwegend door agentschappen doen.

De *uitvoerende* rol van het Rijk (en het laten uitvoeren) is overzichtelijk, vaak met meerjarige programmeringen. Wel is de rol van het Rijk van uiteenlopende aard, waarbij vaak ook andere partijen (zoals waterschappen en lokale overheden) een rol hebben in de uitvoering en de financiering en de besluitvorming die hieraan vooraf gaat. Dit maakt dat er ook veel aspecten afhankelijk zijn van besluiten en acties door derden.

De rolinvulling en verantwoordelijkheid laten zich goed lezen en ons expertmatig oordeel is dat de instrumenten overwegend logisch en samenhangend zijn en vaak laten zien in welke fase een beleidsthema zich bevindt.



Doelbereik en doeltreffendheid

Wij leiden uit onze constatering af dat binnen Integraal Waterbeleid vooral de goed geregisseerde en concrete actieplannen leiden tot resultaat. Zo kent het Bestuursakkoord Water een actielijst van ruim 40 punten die systematisch zijn opgepakt; met een duidelijke taakverdeling tussen de partijen. Regelmatig is gerapporteerd over de voortgang en partijen spreken elkaar hierop aan. Ook op het thema Waterveiligheid is sprake van een verregaand gestructureerde aanpak waarin partijen nauw samenwerken en goede afspraken maken over hun taken en verantwoordelijkheden. Zowel Ruimte voor de Rivier, Maaswerken als HWBP-2 laten goede resultaten zien en door de doorontwikkeling van onderliggende methoden is te verwachten dat ook het huidige HWBP die trend doorzet. Dit zijn voorbeelden van aanpakken die de doeltreffendheid bevorderen, zij het dat de doeltreffendheid vaak in de laatste fase van de uitvoering echt zichtbaar wordt (als ook het doelbereik in zicht is). Dit pleit ervoor om meer te werken met tussendoelen, zodat ook gaandeweg de uitvoering een beter zicht op doelbereik mogelijk is.

Doelmatigheid

Binnen Integraal Waterbeleid constateren we voor alle onderdelen een duidelijke aandacht voor een doelmatige aanpak. In het algemeen is er focus op kostenefficiënte afwegingen en keuzes. Dit is het meest expliciet binnen het domein van waterveiligheid waar door bestuurlijke afspraken, de subsidieregeling en de werkwijze een doelmatige besteding van middelen nagestreefd wordt. Bij de andere onderwerpen is doelmatigheid overwegend een afweging op project- en uitvoeringsniveau, waarbij in de huidige evaluaties nauwelijks aandacht is voor doelmatigheid. Omdat de informatie hierover op projectniveau en in de werkwijze met expertgroepen en kennisdeling veelal wel aanwezig is, zou een meer gestructureerde en consistente werkwijze het inzicht in doelmatigheid kunnen vergroten.

Opvolging aanbevelingen uit voorgaande beleidsdoorlichtingen

Aan de aanbevelingen uit voorgaande beleidsdoorlichtingen (Waterkwantiteit 2014, Waterkwaliteit 2015) is deels opvolging gegeven. Zo is voor waterveiligheid een ex-post doelmatigheidsmethodiek ontwikkeld die wij in deze beleidsdoorlichting hebben toegepast; hierdoor is het inzicht verkregen dat waterveiligheidsmaatregelen die getroffen zijn in het kader van de (nagenoeg afgeronde) programma's als doelmatig zijn te kwalificeren. Ook is inzicht gegeven in de bijdrage van aanpalende beleidsterreinen beleidsvelden om de gewenste waterkwaliteit te realiseren; hierdoor is het mogelijk om gerichtere maatregelen te treffen.

Diverse aanbevelingen uit eerdere beleidsdoorlichtingen zijn niet opgevolgd:

- Voor de diverse onderdelen van Algemeen Waterbeleid geldt nog steeds dat concrete indicatoren ontbreken en doelen weinig kwantitatief zijn.
- Er is weliswaar een overzicht beschikbaar van de afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel waarvoor evaluaties dienen te worden uitgevoerd, maar vindt hierop geen actieve sturing plaats. Zo zijn vrij veel onderwerpen nog niet geëvalueerd (subsidies, bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden, overige aanlegprojecten waterkwaliteit en studiekosten waterkwaliteit). Bovendien zijn de evaluaties die wel zijn uitgevoerd vrijwel nooit expliciet over doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Ten aanzien van budgetverschuivingen die in de loop van de tijd hebben plaatsgevonden zijn geen heldere afspraken gemaakt over de wijze van evalueren en hoe betrokken partijen hierover worden geïnformeerd. Voor bijvoorbeeld waterkwaliteit is dit wel nodig (o.a. Deltaplan Agrarisch Waterbeheer).
- Het meten van de Kaderrichtlijn Water (KRW) relevante ecotopen is niet uitgevoerd. PS: Een ecotoop is het kleinste, ecologisch nog onderscheidbare gebied in een ecologisch classificatiesysteem.

Als onderzoekers onderkennen wij enkele verklarende en tevens verzachtende factoren die maken dat expliciet inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid veelal ontbreekt, namelijk:



- Doelen zijn vaak niet concreet geformuleerd in de begroting IenW, maar overwegend wel af te leiden uit de onderliggende beleidsstukken en daaraan gekoppelde programma's en projecten.
- Soms verkeren programma's en projecten in een opstartfase en zijn nog niet veel maatregelen uitgevoerd of betreffen het voornamelijk procesmaatregelen (smeden van samenwerkingen, aangaan overeenkomsten). De daadwerkelijke uitvoering en daaraan gekoppelde middelen volgen dan later.
- Doelen zijn vaak geformuleerd op de lange termijn, maar vaak niet vertaald naar tussendoelen of tussenresultaten op de kortere termijn. Daardoor is onduidelijk in welke mate korte termijn maatregelen bijdragen aan de beoogde doelrealisatie.
- Doelen die gelden op nationaal niveau en doorwerken in gebieden, worden veelal gerealiseerd door derden. Dit betekent dat het Rijk, samen met andere partijen, medeverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering.
- In de uitvoering van het beleid zijn diverse mechanismes ingebouwd waarmee op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gestuurd (via aanbestedingen, expertgroepen, kennisuitwisseling, onderzoek), maar deze mechanismes zijn op rijksniveau nauwelijks herleidbaar en expliciet.

Beleidsopties bij 20% minder rijksmiddelen

Binnen het beleidsartikel 11 zijn veruit de meeste middelen besteed aan waterveiligheid; in 2019 circa 77% van alle uitgegeven middelen (inclusief de middelen die vallen onder het Deltafonds). Een besparing van 20% op de middelen van beleidsartikel 11 leidt daardoor onherroepelijk tot de besparing op het dossier van waterveiligheid en treft in het bijzonder het HWBP. Het is het enige dossier waarop – in zijn geheel - 20% van de uitgegeven middelen bespaard kunnen worden door *temporiseren* of *'anderen meer laten doen'*.

Temporiseren houdt in dat langer de tijd wordt genomen om maatregelen te treffen, zodat het doel op een later moment wordt gerealiseerd. Met het HWBP (en de voorgaande programma's) is een stevig programma neergezet waarbij meerjarig duidelijk is welke dijktrajecten worden versterkt tot en met 2050. Indien wordt getemporeerd om 20% minder middelen uit te geven, volgt onherroepelijk dat de doelstellingen tot 2050 moet worden. De doelstellingen moeten nog steeds worden bereikt, maar de periode waarin dat gebeurt, wordt verder 'uitgesmeerd' waardoor de doelen niet in 2050, maar bijvoorbeeld in 2060 bereikt worden. Deze beleids optie betekent vooral een politiek-bestuurlijke afweging omdat er, gelet op de huidige waterveiligheidsopgave, eerder behoefte is aan versnelling en opschaling dan aan temporisering van maatregelen.

Het Ministerie IenW kiest voor een rolinvulling, die voor vrijwel alle onderwerpen binnen Artikel 11 Integraal Waterbeleid wordt ingevuld via regie en (laten) uitvoeren. We constateren dat het ministerie dit consequent doet en daarbij ook de instrumenten inzet die daartoe gebruikelijk zijn. Op sommige onderwerpen is het palet aan instrumenten rijker dan andere; veelal te verklaren vanuit de (eind)verantwoordelijkheid die het ministerie in meer of mindere mate heeft. De bekostiging van de hoogwaterbescherming in Nederland is vastgelegd in de Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) van 2013. Hierin staat dat vanaf 2014 het Rijk en de waterschappen een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. Een lagere rijksbijdrage resulteert volgens die regels in een navenant lagere bijdragen van de waterschappen. Gelet op de wettelijke basis van de (50/50) bekostiging betekent de optie *'anderen meer laten doen'* voor waterveiligheidsprojecten dat er politiek-bestuurlijke bereidheid moet zijn om de wet hierop aan te passen en voor een verdeling van kosten te kiezen waarbij waterschappen meer zouden gaan betalen dan het Rijk.



Aanbevelingen

Aanbevelingen die wij als onderzoekers geven over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid:

- **Formuleer heldere opdrachten voor evaluaties waarin de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid zo veel mogelijk kwantitatief worden onderbouwd.** In deze beleidsdoorlichting is gebleken dat evaluaties (zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet en in relatie tot de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) niet altijd mogelijk zijn (geweest) omdat doelstellingen vaak niet expliciet zijn; laat staan dat de doelen altijd helder gekwantificeerd zijn. Dat maakt dat de achterliggende beleidstheorie (en werkingsmechanismen) niet te (re)construeren is. In de toekomstige opdrachten voor evaluaties moet dan ook expliciet aandacht besteed worden aan een heldere en expliciete beleidstheorie.
- **Stel een eenduidige programmering op voor evaluaties die de thema's dekken binnen artikel 11 Integraal Waterbeleid.** Ga uit van het principe dat alle onderwerpen worden geëvalueerd en leg uitzonderingen vast op basis van solide motivatie. IenW werkt ook aan de Strategische Evaluatie Agenda (SEA); hier ligt een logische aansluiting voor de hand. Let daarbij tevens op de expliciete opvolging van aanbevelingen op basis van evaluaties en beleidsdoorlichtingen.
- **Bouw voort op de goede basis die er ligt in vooral de waterveiligheidsaanpak om doeltreffendheid te kunnen faciliteren en zorg vooral voor een explicitering van de doeltreffendheid in voortgangsrapportages en evaluaties.**
- **Schep de voorwaarden om de doelmatigheid en doeltreffendheid goed en consequent te kunnen (blijven) doen,** onder andere door heldere doelen, tussenresultaten en monitoring van voortgang en effect.
- Een eenvoudige stap die kan worden gezet om meer zicht te krijgen op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid is om hier in de voortgangsrapportages specifiek op in te gaan. Vaak is de informatie wel voorhanden of expertmatig in te schatten (bijvoorbeeld de mate van doelbereik en daaruit af te leiden doeltreffendheid) en kan zo tussentijds meer grip worden verkregen op deze aspecten.

En tot slot onze aanbevelingen voor integraliteit:

- **Hernoem beleidsartikel 11 Integraal Waterbeleid in de huidige vorm tot beleidsartikel 11 Water.** Het is hiermee in lijn met andere onderdelen van de begroting die geen van alle worden voorafgegaan door een bijvoeglijk naamwoord, maar enkel het thema verwoorden (bijvoorbeeld artikel 13 Bodem en Ondergrond).
- **Expliciteer de bedoeling van de naamgeving Integraal Waterbeleid.** Als integraliteit een bovenliggende ambitie is in het waterbeleid, is het verstandig om dit een plek te geven in de opzet van het beleidsartikel en de beleidsthema's daarbinnen. De veronderstelde integraliteit is ons inziens gericht op een sterkere samenhang van watervraagstukken met andere vraagstukken (ruimtelijk, sociaal-economisch) en als zodanig niet te vangen binnen de begroting van een enkel ministerie. De integraliteit zal dan immers verwezenlijkt moeten worden via de samenhang met de begrotingen van (in elk geval) de ministeries BZK en LNV.

Een aanvullende aanbeveling in het verlengde hiervan is:

- Breng drinkwater (de drinkwatergerelateerde instrumenten die nu onderdeel zijn van artikel 13 uit de Begroting IenW) onder bij artikel 11 Integraal Waterbeleid.



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	12
1. Inleiding	16
2. Afbakening en verantwoording onderzoek	18
2.1. Afbakening	18
2.1.1. Beleidsdoorlichting Artikel 11 Integraal waterbeleid	18
2.2. Verantwoording onderzoek	20
2.3. Leeswijzer	21
3. Beleidstheorie	22
3.1. Vooraf: algemeen geldende kaders en wetgeving	22
3.1.1. Europese kaders	22
3.1.2. Nationale wetgeving	22
3.1.3. Beleidskaders, bestuursakkoorden en beleidsbepalende documenten	23
3.2. Algemeen waterbeleid	25
3.2.1. Aanleiding, doel en aanpak	25
3.2.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	25
3.2.3. Aard en samenhang instrumenten	26
3.3. Waterveiligheid	26
3.3.1. Aanleiding, doel en aanpak	26
3.3.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	30
3.3.3. Aard en samenhang instrumenten	31
3.4. Grote oppervlaktewateren	32
3.4.1. Aanleiding, doel en aanpak	32
3.4.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	34
3.4.3. Aard en samenhang instrumenten	34
3.5. Waterkwaliteit	35
3.5.1. Aanleiding, doel en aanpak	35
3.5.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	36
3.5.3. Aard en samenhang instrumenten	37
4. Uitgaven en onderbouwing	39
4.1. Algemeen waterbeleid	39
4.1.1. Uitgaven	39



4.1.2. Onderbouwing van de uitgaven	40
4.2. Waterveiligheid	43
4.2.1. Uitgaven	43
4.2.2. Onderbouwing van de uitgaven	44
4.3. Grote oppervlaktewateren	46
4.3.1. Uitgaven	46
4.3.2. Onderbouwing van de uitgaven	47
4.4. Waterkwaliteit	50
4.4.1. Uitgaven	50
4.4.2. Onderbouwing van de uitgaven	51
5. Beschikbaar onderzoeksmateriaal	52
5.1. Algemeen waterbeleid	52
5.1.1. Uitgevoerde evaluaties	52
5.1.2. Niet-geëvalueerde beleidsonderdelen	53
5.1.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?	54
5.2. Waterveiligheid	55
5.2.1. Uitgevoerde evaluaties	55
5.2.2. Niet- geëvalueerde beleidsonderdelen	57
5.2.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?	57
5.3. Grote oppervlaktewateren	58
5.3.1. Uitgevoerde evaluaties	58
5.3.2. Niet- geëvalueerde beleidsonderdelen	59
5.3.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?	60
5.4. Waterkwaliteit	60
5.4.1. Uitgevoerde evaluaties	60
5.4.2. Niet-geëvalueerde beleidsonderdelen	61
5.4.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?	61
6. Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	62
6.1. Algemeen waterbeleid	62
6.1.1. Effecten van beleid	62
6.1.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	64
6.1.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten	65
6.2. Waterveiligheid	66
6.2.1. Effecten van beleid	66
6.2.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	69
6.2.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten	72
6.3. Grote oppervlaktewateren	73
6.3.1. Effecten van beleid	73
6.3.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	75
6.3.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten	76
6.4. Waterkwaliteit	76



6.4.1. Effecten van beleid	76
6.4.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	77
6.4.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten	79
7. Bevindingen samengevat	81
7.1. Methodisch	81
7.2. Algemeen waterbeleid	81
7.2.1. Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie	81
7.2.2. Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering	82
7.2.3. Internationale concurrentiepositie versterken	83
7.2.4. Vergroten waterbewustzijn	84
7.3. Waterveiligheid	84
7.3.1. HWPB-2	84
7.3.2. HWBP	85
7.3.3. Maaswerken	85
7.3.4. Ruimte voor de rivier	87
7.4. Grote oppervlaktewateren	88
7.4.1. Gebiedsagenda's	88
7.4.2. Zoetwater	89
7.5. Waterkwaliteit	89
7.5.1. Kaderrichtlijn Water	89
7.5.2. Kaderrichtlijn Mariene Strategie	90
8. Beleidsopties bij 20% minder budget	91
8.1. Waterveiligheid	91
8.1.1. Temporiseren	91
8.1.2. Anderen meer laten doen (verantwoordelijkheid verleggen, grotere zelfredzaamheid)	91
8.2. Overige subartikelen	92
8.2.1. Anderen meer laten doen (verantwoordelijkheid verleggen, grotere zelfredzaamheid)	92
8.2.2. Efficiëntie verhogen	95
8.2.3. Meekoppelkansen benutten en synergie vergroten	96
8.2.4. Stoppen van maatregelen waarvan kostenefficiëntie niet is aangetoond	96
8.2.5. Kaasschaaf: op alles evenredig minderen	96
8.2.6. Verdergaand prioriteren op basis van risico's	97
8.2.7. Temporiseren	97
9. Opvolging aanbevelingen eerdere beleidsdoorlichtingen	98
9.1. Beleidsdoorlichting Artikel 11 Waterkwantiteit (2008-2013)	98
9.1.1. Voorgaande bevindingen	98
9.1.2. Beoordeling of de aanbevelingen zijn opgevolgd	99
9.2. Beleidsdoorlichting Artikel 12 Waterkwaliteit (2010-2014)	101



10. Conclusies en aanbevelingen	103
10.1. Conclusies	103
10.2. Aanbevelingen	109
10.2.1. Verbeter de condities om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen verantwoorden	109
10.2.2. Wordt expliciet over de betekenis van Integraal waterbeleid	109
10.2.3. Drinkwaterbeleid is indirect onderdeel van het waterbeleid	111



1. Inleiding

Het beleid van de Rijksoverheid wordt periodiek doorgelicht om na te gaan of het beleid en de uitvoering ervan kosteneffectief en kostenefficiënt gebeuren. In principe geldt de doorlichting voor “een substantieel, samenhangend deel van het beleid” dat ten grondslag ligt aan het doorgelichte beleidsartikel. In voorliggend rapport betreft het artikel 11 Integraal Waterbeleid van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Als referentie geldt de begroting 2019 en de onderzoeksperiode betreft de jaren 2014-2019. Een beleidsdoorlichting kijkt naar het rijksbeleid inclusief financiën (fondsen/subsidies/apparaatsuitgaven), alle wet- en regelgeving, Europese regels ten aanzien van het beleid, (rijksuitgaven voor) betrokken zelfstandige bestuursorganen en ontvangsten van het Rijk die verbonden zijn met het betreffende beleid.

In 2016 zijn de beleidsartikelen 11 (Waterkwantiteit) en 12 (Waterkwaliteit) in de beleidsbegroting samengevoegd tot het huidige beleidsartikel 11 Integraal waterbeleid. Vorige beleidsdoorlichtingen hadden betrekking op Waterkwantiteit (verschenen in 2014) en Waterkwaliteit (verschenen in 2015).

Voorliggende beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een consortium van Twynstra Gudde, Decisio en Sweco Nederland b.v.. Voor de uitvoering van beleidsdoorlichtingen gelden de uitgangspunten die vermeld zijn in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE; van kracht per 15 maart 2018). De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

Om welk beleid gaat het?

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding/motivering en wat zijn de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen? Zijn deze aanleidingen/motiveringen en doelstellingen nog actueel?
4. Wat zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten? Welke afwegingen speelden een rol bij de keuze van de beleidsinstrumenten? Zijn de goede beleidsinstrumenten gekozen bij de verschillende beleidsdoelen?

Wat is het financiële plaatje van dit beleid?

6. Met welke uitgaven gaan/gingen de verschillende beleidsonderdelen gepaard, inclusief relevante kosten op andere terreinen of voor andere partijen in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Wat is er aan evaluaties al wel of niet beschikbaar?

8. Welke ex-ante en ex-post evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Wat was de onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd en wat waren de oorzaken daarvan en de beperkingen daarbij? Wat is de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren en wat zijn de adviezen daarover (bijvoorbeeld verdiepende casestudies)?



Is het beleid doeltreffend en doelmatig? Zijn de gestelde doelen bereikt?

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsterreinen mogelijk?
11. Wat waren/zijn de effecten van het gevoerde beleid? Zijn de doelen per beleidsonderdeel gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend zijn de beleidsonderdelen op zich en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doeltreffendheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?
13. Hoe doelmatig zijn de beleidsonderdelen en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doelmatigheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?
14. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen? Welke planning van evaluatieonderzoeken op beleidsonderdelen is voor de komende beleidsperiode van vijf tot zeven jaar aan te bevelen (met aandacht voor onderwerpen, dekking van beleidsveld en volgorde)?

Toelichting op veelgebruikte begrippen:

- **Doeltreffendheid:** de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.
- **Doelbereik:** de mate waarin de beleidsdoelstelling is gerealiseerd.
- **Doelmatigheid:** de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (doelmatiger naarmate het gewenste beleidseffect tegen lagere kosten wordt bereikt).

Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid moet de doeltreffendheid al zijn onderzocht. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie niet doelmatig.

Hoe is de 20%-besparingsvariant in te vullen?

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/-circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?



2. Afbakening en verantwoording onderzoek

In dit hoofdstuk gaan wij in op de afbakening van deze beleidsdoorlichting. Daarmee beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

- RPE vraag 1: Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
- RPE vraag 2: Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Verder gaan we in op de onderzoeksverantwoording, zodat voor de lezer duidelijk is op welke wijze dit rapport tot stand is gekomen.

2.1. Afbakening

2.1.1. Beleidsdoorlichting Artikel 11 Integraal waterbeleid

Deze beleidsdoorlichting richt zich op beleidsartikel 11 Integraal Waterbeleid uit de begroting 2019 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en heeft betrekking op de periode 2014-2019. De algemene doelstelling van dit beleidsartikel luidt: *Het op orde houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft, over voldoende zoetwater beschikt en schoon (drink)water heeft en kan blijven gebruiken, nu en in de toekomst.*

Onder artikel 11 vallen de volgende vier subartikelen:

- 11.01 Algemeen Waterbeleid
- 11.02 Waterveiligheid
- 11.03 Grote Oppervlaktewateren
- 11.04 Waterkwaliteit

Tabel 1. Overzicht van de elementen uit Begroting IenW 2019 die onder de scope van deze beleidsdoorlichting vallen.

2019	Begroting uitgaven x 1.000 euro	Doel	Instrumenten	Scope beleids- doorlichting?
Algemeen waterbeleid	33.424	Bestuurlijke organisatie doeltreffender en doelmatiger maken, concurrentiekracht Nederlandse watersector vergroten, waterbewustzijn vergroten	Opdrachten, subsidies en bijdragen	Ja
Waterveiligheid	2.992	Alle primaire waterkeringen en regionale waterkeringen in beheer van het Rijk op orde	Opdrachten	Ja
Grote oppervlakte- wateren	2.408	In gebieden een integrale aanpak hanteren (afstemmen van meerdere vraagstukken), duurzame zoetwatervoorziening realiseren met oog op klimaatverandering	Opdrachten	Ja
Waterkwaliteit	6.538	Goede ecologische en chemische waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwater	Opdrachten, subsidies en bijdragen	Ja
Totaal	45.362			



De middelen in artikel 11 zijn voornamelijk gerelateerd aan beleidsvoorbereidende activiteiten en om subsidies aan kennisinstellingen. De omvang van deze uitgaven is orde grootte 45 miljoen euro in 2019. Deze beleidsvoorbereidende activiteiten leiden eigenstandig slechts in beperkte mate tot daadwerkelijke realisatie.

De uitvoering van het beleid middels realisatieprojecten is gefinancierd via het Deltafonds. Dit is dan ook het onderdeel van de IenW begroting waar het merendeel van de uitgaven plaatsvindt, in 2019 orde grootte 1 miljard euro.

Tabel 2. Overzicht van de elementen uit Deltafonds 2019 die wel en niet onder de scope van deze beleidsdoorlichting vallen.

Deltafonds 2019	Begroting uitgaven X 1.000 euro	Doel	Projecten en programma's	Scope beleidsdoorlichting?
1. Investeren in waterveiligheid	407.175	Voldoen aan wettelijke normen van primaire waterkeringen in beheer bij waterschappen en Rijk. Bijdrage leveren aan beheer van de rijkswateren.	HWBP-2, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en overige aanlegprojecten	Ja
2. Investeren in zoetwatervoorziening	25.244	Duurzame zoetwatervoorziening die economisch doelmatig is: voorkomen van tekorten.	Realisatieprogramma zoetwatervoorziening	Ja
3. Beheer, onderhoud en vervanging	180.288	Duurzaam op orde houden van watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, zodat Nederland droge voeten heeft.		Nee
4. Experimenten	32.467	Uitgaven voor maatregelen en voorzieningen op andere beleidsterreinen zoals natuur, milieu of economische ontwikkeling ten dienste van integrale uitvoering Deltaprogramma (integrale bekostiging).	Markerwadden, Afsluitdijk	Ja
5. Netwerkgebonden kosten	313.272	Apparaatskosten Rijkswaterstaat en Staf Deltacommissaris alsmede investeringsruimte, overige netwerkgebonden uitgaven RWS en programma-uitgaven Deltacommissaris die niet direct aan afzonderlijke projecten zijn toe te wijzen.		Nee
6. Waterkwaliteit	84.443	Het op orde krijgen en houden van duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft.	Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water	Ja
Totaal	1.042.886			

De vier subartikelen van artikel 11 bepalen weliswaar de scope van deze beleidsdoorlichting, maar centraal staat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering zoals die is opgenomen in het relevante artikel over het Deltafonds. De volgende onderdelen van het Deltafonds 2019 zijn niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting:

- Onderdeel 3. Dit betreft de instandhoudingskosten (beheer, onderhoud, vervanging en renovatie) van de (water)infrastructuur zoals keringen en kunstwerken. Het betreft ongeveer 180 miljoen euro in 2019. Deze kosten hangen niet direct samen met beleidsontwikkeling in de periode 2014-2019 maar zijn het gevolg van eerdere beleidsbeslissingen. Daarnaast worden deze uitgaven geëvalueerd op basis van het voldoen aan (wettelijk)



afgesproken prestatie-eisen (dus in een ander kader dan deze beleidsdoorlichting). Daarom zijn deze kosten niet meegenomen in voorliggende beleidsdoorlichting, zoals ook is vastgelegd in de *Harbers-brief*³.

- Onderdeel 5. Dit betreft de zogenoemde netwerkgebonden kosten en gaat over de apparaatskosten van Rijkswaterstaat (RWS) en de Staf Deltacommissaris alsmede de investeringsruimte, de overige netwerkgebonden uitgaven van RWS en programma-uitgaven van de Deltacommissaris die niet direct aan de afzonderlijke projecten uit dit Deltafonds zijn toe te wijzen. In totaal gaat het over ruim 313 miljoen euro. Op basis van de Regeling Agentschappen wordt RWS periodiek doorgelicht op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging. Voor het laatst is dat gebeurd in 2016.

2.2. Verantwoording onderzoek

Deze beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op evaluatie- en onderzoeksrapporten en voortgangsrapportages die in de afgelopen jaren zijn verschenen en die betrekking hebben op de onderzoeksperiode 2014-2019. De essentie van de beleidsdoorlichting is het beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de hele beleidscyclus. De beleidsdoorlichting is vooral een bureaustudie, aangevuld met gesprekken met experts/dossierhouders die betrokken waren bij de totstandkoming van het beleid en/of de daaraan gekoppelde financiële aspecten en de weerslag hiervan in de begroting. Bestaande informatie is geaggregeerd tot inzichten, conclusies en aanbevelingen.

Voor de uitvoering van deze beleidsdoorlichting is de volgende fasering en aanpak gevolgd:

- Fase 1: beleidsreconstructie en onderzoek naar ingezette instrumenten, activiteiten en middelen.
- Fase 2: onderzoek naar resultaten en effecten van gevoerde beleid.
- Fase 3: beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid en aanbevelingen voor beleidsverbetering.

Fase 1: beleidsreconstructie en onderzoek naar ingezette instrumenten, activiteiten en middelen

Door de onderzoekers is een inventarisatie en analyse uitgevoerd van alle relevante beleidsdocumenten en -evaluaties, monitors of benchmarkstudies. Deze eerste inventarisatie is uitgevoerd om een beeld te krijgen van de inhoud en reikwijdte van de beschikbare onderzoeksinformatie. Verder zijn in de eerste fase van de beleidsdoorlichting de volgende stappen ondernomen:

- startbijeenkomst met de opdrachtgever.
- uitvoering van de beleidsreconstructie en het opstellen van een toetsingskader.
- interviews met betrokkenen bij het beleid en de begroting van IenW.
- analyseren begrotingen en jaarverslagen.

Fase 2: onderzoek naar resultaten en effecten van gevoerde beleid

Het belangrijkste onderdeel van deze fase was de analyse van al uitgevoerde beleidsevaluaties, monitors en benchmarkstudies. Per onderdeel van de begroting (opdrachten, subsidies, bijdrage aan medeoverheden en agentschappen) en per thema is onderzocht hoe het beleid zich heeft ontwikkeld, hoe het gemonitord is en of uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Waar wenselijk en noodzakelijk zijn in deze fase aanvullende interviews uitgevoerd om het geheel scherp te krijgen. Tevens is in deze fase overleg geweest met de begeleidingscommissie, klankbordgroep en de onafhankelijke deskundige op basis van een eerste bevindingenrapport.

³ TK 2019-2020, 32 861, nr. 60/3



Fase 3: beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid, aanbevelingen voor beleidsverbetering en eindrapportage

In fase 3 zijn doeltreffendheid en doelmatigheid nader onderzocht, beoordeeld en gerapporteerd. Voor een zo scherp mogelijk beeld inzake de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn aanvullende interviews gevoerd met dossierhouders. In de afronding is onderzocht of (en zo ja, in welke mate en op welke manier) de beleidsaanbevelingen van de vorige beleidsdoorlichtingen zijn opgevolgd. Tevens is aandacht besteed aan de vraag wat de mogelijke consequenties zijn wanneer substantieel minder middelen beschikbaar zijn. In deze fase heeft een tussentijds voortgangsoverleg met de begeleidingscommissie plaatsgevonden. Vervolgens is een tweede tussenrapport (concept eindrapport) opgesteld. Deze is besproken met opdrachtgever en voorgelegd aan achtereenvolgens de begeleidingscommissie, de klankbordgroep en de onafhankelijk deskundige. Na verwerking van de commentaren is het eindrapport opgeleverd.

2.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidstheorie, met antwoorden op:

- RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
- RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Hoofdstuk 4 gaat in op de uitgaven en de onderbouwing daarvan, met antwoorden op:

- RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
- RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

Hoofdstuk 5 richt zich op de beschikbare onderzoeksmateriaal, met antwoorden op:

- RPE vraag 8: Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Is het mogelijk om doeltreffendheid en in de toekomst te evalueren?
- RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?

Hoofdstuk 6 gaat vervolgens over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid, met antwoorden op:

- RPE vraag 11: Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
- RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid verder te verhogen?
- RPE vraag 15: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid verder te verhogen?

Vanwege de breedte aan onderwerpen die aan bod komen in de voorgaande hoofdstukken, zijn in hoofdstuk 7 de bevindingen samengevat.

In hoofdstuk 8 zijn de beleidsopties met 20% minder middelen verkend, als antwoord op:

- RPE vraag 16: In het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Hoofdstuk 9 maakt de analyse of en hoe de aanbevelingen uit eerdere beleidsdoorlichtingen zijn opgevolgd. Tot slot omvat hoofdstuk 10 een overzicht van de conclusies en aanbevelingen.



3. Beleidstheorie

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergronden van het waterbeleid door in te gaan op het motief voor het Integraal waterbeleid, de verantwoordelijkheid die de Rijksoverheid heeft met betrekking tot beleidsartikel 11 en de samenhang tussen de ingezette instrumenten. Daarmee gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
- RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

3.1. Vooraf: algemeen geldende kaders en wetgeving

Het beleidsartikel 11 gaat over vier grote inhoudelijke onderwerpen. Deels is sprake van overkoepelend beleid voor deze thema's, bijvoorbeeld vanwege Europese kaders en nationaal beleid. Deze worden dan ook onderstaand geschetst.

3.1.1. Europese kaders

- De Kaderrichtlijn Water (KRW) geldt als kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswateren, kustwateren en grondwater. Beoogd wordt om vervuiling te voorkomen en te beperken, duurzaam gebruik van water te bevorderen, het aquatische milieu te beschermen en te verbeteren en de effecten van overstromingen en droogte in te perken. De algemene doelstelling is om een goede milieutoestand te bereiken voor alle wateren.
- Specifieke richtlijnen ondersteunen de Kaderrichtlijn Water, zoals de grondwaterrichtlijn (bescherming tegen verontreiniging en achteruitgang), de drinkwaterrichtlijn (essentiële kwaliteitsnormen voor menselijke consumptie), de zwemwaterrichtlijn (controle zwemwaterkwaliteit), de nitraatrichtlijn (bescherming tegen nitraat uit landbouwbronnen), de richtlijn stedelijk afvalwater (bescherming tegen lozingen), de richtlijn milieukwaliteitsnormen (maximumconcentraties voor prioritair en andere verontreinigende stoffen) en de hoogwaterrichtlijn (verminderen van overstromings-gerelateerde risico's voor gezondheid, milieu, infrastructuur en eigendommen).
- De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) vormt de milieupijler van het geïntegreerd maritiem beleid van de EU, dat is opgezet om binnen de randvoorwaarden van een duurzaam marien ecosysteem de duurzame vormen van economisch gebruik te ontwikkelen.
- De Richtlijn OverstromingsRisico's (ROR) heeft als doel de negatieve gevolgen van overstromingen te beperken voor de gezondheid van de mens, het milieu, het culturele erfgoed en de economische bedrijvigheid.

3.1.2. Nationale wetgeving

De basis voor het waterbeleid in Nederland ligt in de Waterwet en de Deltawet:

- De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en is bedoeld om de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening te verbeteren. Integraal waterbeheer staat in de Waterwet centraal, ook doordat er acht waterbeheerwetten zijn samengevoegd. De doelstelling was destijds ook om regels, vergunningstelsels en administratieve lasten te verminderen. De Waterwet legt grotendeels vast hoe de verantwoordelijkheden voor het waterbeheer zijn belegd. Het Rijk



is verantwoordelijk voor onderwerpen van nationaal belang zoals de veiligheid tegen overstromingen en heeft daarnaast 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 is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en beheert onder andere de stormvloedkeringen en Rijkswateren zoals de grote rivieren, het IJsselmeer, de Noordzee, de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee. Totdat de Omgevingswet in werking treedt, blijft de Waterwet van kracht.

- In de Deltawet is vastgelegd dat er jaarlijks een Deltaprogramma moet worden opgesteld om zeker te stellen dat Nederland goed wordt beschermd tegen overstromingen, goed is aangepast aan extreme klimaateffecten en over een goede zoetwatervoorziening kan beschikken. In de wet is ook vastgelegd dat er een Deltacommissaris moet zijn om de regie te voeren over het opstellen en uitvoeren van het Deltaprogramma. De Deltawet voorziet verder in een Deltafonds om het Deltaprogramma mee te financieren.

3.1.3. Beleidskaders, bestuursakkoorden en beleidsbepalende documenten

Bestuursakkoord Water

Het Rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG), waterschappen (UvW) en drinkwaterbedrijven (Vewin) hebben in 2011 afspraken vastgelegd in het Bestuursakkoord Water (BAW) over het bereiken van een doelmatigheidswinst in het waterbeheer die geleidelijk oploopt tot jaarlijks € 750 miljoen in 2020. Partijen willen dit bereiken door toenemende efficiency, intensievere samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en verbeterd assetmanagement. De basis van het akkoord is om gezamenlijk vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid, expertise en deskundigheid te werken aan een doelmatiger waterbeheer en met maximale transparantie voor de burger.

Verder is het akkoord gericht op het zo volledig mogelijk scheiden van beleid en uitvoering, vermindering van het aantal plannen, vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht en zo efficiënt mogelijk voldoen aan Europese verplichtingen. Zo is bijvoorbeeld afgesproken om uit te gaan van slechts één kadersteller/toezichthouder en één uitvoerende overheid ('je gaat erover of niet').

Addendum BAW

In 2018 is een addendum op het Bestuursakkoord Water gemaakt dat ingaat op het beter benutten van de kansen van de informatiesamenleving, een gezamenlijke aanpak van cybersecurity, verder professionaliseren van het waterbeheer, verminderen van de personele kwetsbaarheid van organisaties en goede implementatie van de Omgevingswet in de waterketen (inclusief de regionale afstemming daarover).

Nationaal Waterplan 2016-2021

Het Nationaal Waterplan 2016-2021 (NWP2, opvolger van het Nationaal Waterplan 2009-2015) beschrijft de hoofdlijnen, principes en richting van het nationale waterbeleid en bijbehorende aspecten van het ruimtelijk beleid in de periode 2016-2021. Het NWP2 is opgesteld op basis van de Waterwet, Wet Milieubeheer en de Wet Ruimtelijke Ordening en is kaderstellend voor het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW). Het kabinet vraagt andere overheden het NWP2 te vertalen in beleidsplannen. Bij het opstellen en uitvoeren van waterbeleid wordt gewerkt volgens de stroomgebiedsbenadering. Wateropgaven worden hiermee beschouwd binnen een natuurlijke en geografische eenheid, bestuurlijke grenzen zijn ondergeschikt (Rijksoverheid, 2015). Daarnaast zijn er in het NWP gebiedsgerichte uitwerkingen van het beleid opgenomen voor de grote wateren waar het Rijk de verantwoordelijkheid voor draagt (met oog op de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening).



Deltaprogramma

Het doel van het Deltaprogramma is dat in 2050 de waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland duurzaam en robuust zijn zodat de klimaatextremen blijvend kunnen worden opgevangen. Het Deltaprogramma zorgt ervoor dat Nederland goed beschermd is tegen overstromingen, goed is aangepast aan extreme klimaateffecten en een goede zoetwatervoorziening heeft. In 2014 zijn vijf deltabeslissingen gepresenteerd voor waterveiligheid, zoetwaterstrategie, ruimtelijke adaptatie, IJsselmeergebied en Rijn-Maasdelta. Deze deltabeslissingen zijn verankerd in het Nationaal Waterplan 2016-2021 (zie hiervoor) en in bestuurlijke afspraken met andere overheden. In jaarlijkse Deltaplannen voor de afzonderlijke thema's worden de strategische ambities omgezet naar operationele doelstellingen en maatregelen.

De opeenvolgende Deltaprogramma's laten de volgende doorontwikkeling zien:



Relevante (beleids)ontwikkelingen

De beleidsdoorlichting Integraal Waterbeleid gaat over de periode 2014-2019. In deze periode hebben zich enkele belangrijke herzieningen in het beleid voorgedaan:

- In het Deltaprogramma 2015 (uitgekomen in 2014) zijn vijf deltabeslissingen en voorkeursstrategieën geformuleerd die de overgang markeren van beleid ontwikkelen naar uitwerken en implementeren.
- In 2015 is het nieuwe Nationaal Waterplan 2016-2021 vastgesteld en in werking getreden, als opvolger van het Nationaal Waterplan 2009-2015.
- Eind 2016 de Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater ondertekend door partijen en vanaf 2017 zijn zogenaamde Versnellingsstafels in het leven geroepen.
- Per 1 januari 2017 is in de Waterwet een nieuwe veiligheidsnorm voor de primaire keringen van kracht geworden.
- In 2018 is een Bestuursakkoord Klimaatadaptatie tussen Rijk, IPO, VNG en UVW aangegaan.



3.2. Algemeen waterbeleid

3.2.1. Aanleiding, doel en aanpak

Artikel 11.01 richt zich op Algemeen waterbeleid. Het Algemeen waterbeleid wijkt in de scope en doelstellingen af van de andere artikelen doordat het niet gericht is op één thema, maar op meerdere aspecten van het waterbeleid. In de Beleidsagenda's Infrastructuur en Waterstaat (onderdeel van de rijksbegrotingen) uit de periode 2014-2019 worden de volgende aanleidingen onderkend:

- Klimaatverandering uit zich in toenemende mate in extreme weersomstandigheden, zoals piekbuien, droogte en hogere temperaturen. Dit zet watervraagstukken onder druk.
- Het Nederlandse bedrijfsleven heeft een goede reputatie op het gebied van water, maar de internationale concurrentiekracht is niet vanzelfsprekend.
- Het waterbeleid is sectoraal sterk ontwikkeld, maar de huidige vraagstukken vragen om een bredere maatschappelijke afweging.

Als doelen gelden onder Algemeen Waterbeleid dan ook:

- Het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie: Verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en instrumentarium voor de beleidsuitvoering. De Minister is verantwoordelijk voor de vormgeving van het integrale waterbeleid (o.a. het Nationaal Waterplan 2016-2021 en de jaarlijkse voortgangsrapportages hierover), voor het Deltaprogramma en voor het toezicht op de uitvoering van de gerelateerde wet- en regelgeving. Verder stelt het ministerie via opdrachten aan Rijkswaterstaat ervoor dat er sprake is van beleidsadvisering, vertegenwoordiging in internationale werkgroepen, opstellen van rapportages en evaluaties en begeleiding van opdrachten aan de markt en aan Deltares. Om efficiëntie in de bestuurlijke organisatie te vergroten wordt waterbeleid geïntegreerd in het omgevingsbeleid. Met de Omgevingswet en onderliggend instrumentarium wordt het beleid voor de fysieke leefomgeving in samenhang vormgegeven, het waterbeleid is hiervan onderdeel. Het ministerie heeft een belangrijke rol in het integreren van de water-gerelateerde wetgeving in de Omgevingswet
- Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering: Het realiseren van maatschappelijk afgewogen verdeling van water en het zorgen voor kaders en instrumenten voor afweging om het hoofd- en regionale watersysteem op orde te brengen en te houden. Het ministerie faciliteert dat er onderzoeken, analyses en kennisontwikkeling rond klimaatontwikkeling plaatsvindt.
- Internationale concurrentiepositie versterken: Het ontwikkelen van beleid, onder andere voor de Topsector Water, gericht op het ontwikkelen van kennis, het bevorderen van innovatie en het versterken van de samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid (de gouden driehoek) om de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken.
- Vergroten waterbewustzijn: Communicatie over de uitvoering van het waterbeleid en bijdragen aan educatie en bewustwording rond de betekenis van water voor de maatschappij. Dit doet het ministerie door subsidies te verstrekken om het waterbewustzijn onder de Nederlandse bevolking te vergroten. Ook zorgt het ministerie voor kennisdeling rond uitvoering en beleid voor overheden en andere waterprofessionals.

3.2.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is zowel uitvoerder (of geeft daartoe opdrachten) als regisseur.



3.2.3. Aard en samenhang instrumenten

In het kader van beleidsartikel 11.01 zijn opdrachten uitgevoerd, zijn subsidies verstrekt en zijn bijdragen verstrekt aan agentschappen en medeoverheden. Dit staat samengevat in onderstaande tabel (rijen: instrument, kolommen: doel).

Instrument	1. Betere doeltreffendheid & doelmatigheid van bestuurlijke organisatie	2. Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering	3. Versterken (internationale)_ concurrentiepositie	4. Vergroten waterbewustzijn
11.01.01 uitvoeren van opdrachten	NWP2 2016-2021, Staat van ons Water, uitvoering BAW, Addendum BAW Helpdesk water, Omgevingswet, omgevingsloket online (OLO)	Deltawet, Deltaprogramma Klimaatadaptatie: NAS, Deltabeslissingen, Deltaplan Ruimtelijke adaptatie	Partners voor Water Topsector water	Helpdesk water Staat van ons water Publiekscampagne Ons Water
11.01.02 verstrekken van subsidies	Watercoalitie, Regiecollege Waddengebied		Geocentrifuge, Blue deal (samenwerkingsprogramma UvW)	Watereducatie, Watersnoodmuseum
11.01.03 bijdragen aan agentschappen		RWS KNMI	RWS KNMI	RWS
11.01.04 bijdragen aan medeoverheden	Onderzoek belastingstelsel			

3.3. Waterveiligheid

3.3.1. Aanleiding, doel en aanpak

Algemeen

Opgave

Waterveiligheid is een voortdurende opgave. De kern ligt in het waarborgen van de veiligheid van de primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en langs de rivieren. Het Rijk is bovendien verantwoordelijk voor het vaststellen van de normeringen voor de waterveiligheid, evenals het (laten) uitvoeren van waterveiligheidsprojecten.

Doel

De beleidsmatige context van de waterveiligheidsprogramma's wordt gegeven door het Nationaal Waterplan 2016-2021. Het uitgangspunt voor het waterveiligheidsbeleid is dat iedereen in Nederland die achter een primaire kering woont hetzelfde basisbeschermingsniveau krijgt, de kans op overlijden door een overstroming is hoogstens 1:100.000 per jaar. De nieuwe waterveiligheidsnormen zijn sinds 2017 gebaseerd op de overstromingsrisicobenadering. In deze normering wordt niet langer gesproken over de overschrijdingskans maar over de overstromingskans.



De normering heeft betrekking op dijktrajecten waar voorheen de norm gold voor dijkkringen: in de nieuwe benadering is er sprake van een onderscheid tussen de dijk en het achterliggende gebied⁴.

Aanpak

De voortgang en ontwikkelingen worden jaarlijks in het Deltaprogramma geschetst. De maatregelen zijn gebundeld in het Deltaprogramma Waterveiligheid. In de periode 2014-2019 werden vier uitvoeringsprogramma's uit het Deltafonds gefinancierd: Maaswerken, Ruimte voor de Rivier, HWBP-2 en HWBP. De drie eerstgenoemde programma's waren al in uitvoering toen het Deltaprogramma van start ging:

- 2005-2019 Maaswerken: Waterveiligheid in combinatie met natuurontwikkeling en delfstoffenwinning.
- 2007-2019 Ruimte voor de Rivier: Waterveiligheid in combinatie met verbetering van ruimtelijke kwaliteit.
- 2007-2014 HWBP-2: Bedoeld om afgekeurde dijktrajecten aan de norm te laten voldoen.
- vanaf 2014 HWBP: Bedoeld om dijktrajecten en kunstwerken die niet voldoen te versterken

Primaire waterkeringen die op grond van de huidige landelijke beoordelingsronde (2017-2023) niet voldoen aan de norm kunnen door de keringbeheerders worden aangemeld bij het HWBP.

Voor een doelmatiger waterbeheer zijn in het Bestuursakkoord Water (2011) afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en financiering/bekostiging van de primaire waterkeringen. De aanbevelingen van de Taskforce HWBP⁵ zijn omgezet naar een financieringsarrangement voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Alle waterschappen bij elkaar en Rijkswaterstaat betalen beide 50 procent van de totale dijkversterkingsopgave. De waterschappen betalen 40% via een solidariteitsbijdrage en 10% via een projectgebonden bijdrage.

Achtereenvolgende programma's Waterveiligheid



4 Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2015-2016, 34436, nr. 3.

5 Rapport Taskforce Ten Heuvelhof, Een dijk van een programma: naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, december 2010.



HWBP-2 (periode 2007-2014)

Het doel van het HWBP is dat in 2050 alle primaire keringen op een sobere en doelmatige wijze zijn versterkt, zodat deze voldoen aan de wettelijke normen zoals die zijn vastgelegd in de Waterwet. Hiermee wordt de waterveiligheid van Nederland gewaarborgd.

Het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2) was van kracht van 2007 tot 10 maart 2014. De middelen voor het HWBP-2 zijn verantwoord in de Rijksbegroting Hoofdstuk J Deltafonds, Artikel 1 Investeren in waterveiligheid. Het HWBP-2 is op 22 maart 2011 door de Tweede Kamer aangewezen als 'Groot Project'; dit houdt in dat elk half jaar een voortgangsrapportage wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Er moeten nog twee projecten worden afgerond.

De versterkingsopgave voor het HWBP-2 vloeide voort uit de zogenaamde '2e toetsronde' (LRT-2; 2001-2006). Het ging daarbij (uiteindelijk) in totaal om 87 projecten waarvan 69 projecten met 362,4 kilometer te versterken waterkeringen en 18 kunstwerken⁶. De oorspronkelijke scope van HWBP-2 is (iets) gewijzigd ten opzichte van de basisrapportage (2011) door het besluit van de Ministerie om enkele projecten van het HWBP-2 over te hevelen naar het nHWBP.

Scope opgave, gebudgetteerde begroting en programmaring HWBP-2, basisrapportage (2011) en 18e Voortgangsrapportage HWBP-2 (juni 2020)

	Basisrapportage HWBP-2 Per 30 juni 2011	1e VGR HWBP-2 1 juli – 31 december 2011	18e VGR HWBP-2 1 januari – 30 juni 2020
Scope opgave	89 projecten waarvan 367,3 km dijken (71) en 18 kunstwerken (18)	89 projecten waarvan 367,3 km dijken (71) en 18 kunstwerken (18)	87 projecten waarvan 362,4 km dijken (69) en 18 kunstwerken (18)
Gebudgetteerd begroting	3.187 mln. euro Per 30 juni 2011	3.187 mln. euro Per 31 december 2011	2.657 mln. euro Per 30 juni 2020
Programmaring	3.146 mln. euro Per 30 juni 2011	3.156 mln. euro Per 31 december 2011	2.696 mln. euro Per 30 juni 2020

Bron(nen): Basisrapportage HWBP-2, 1e Voortgangsrapportage HWBP-2 en 18e Voortgangsrapportage HWBP-2

nHWBP

In het vervolg op HWBP-2 is op 10 maart 2014 het nieuwe HWBP in werking getreden. Het nHWBP (vanaf hier: HWBP) vormt het grootste uitvoeringsprogramma binnen het Deltaprogramma en heeft (eveneens) als doel de primaire keringen in 2050 op sobere en doelmatige wijze versterkt te hebben. Voor de contouren en het ontwerp van het HWBP zijn uiteenlopende (bestuurlijke) afspraken gemaakt om (onder meer) de doelmatigheid van het programma te bevorderen.

Het HWBP kenmerkt zich door een voortrollende programmering, een nauwe samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen en een gezamenlijke financiering (50/50-bekostiging door Rijk en waterschappen, waarbij de waterschappen een 10% projectgebonden eigen bijdrage leveren). Het HWBP geeft daarmee uitvoering aan hetgeen in de Wijziging van de Waterwet (2013) is beoogd. Deze wijziging van de Waterwet is ingezet voor de structurele borging van de bekostiging van maatregelen die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de versterking van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen (1) en het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP (2).

⁶ Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, 18e Voortgangsrapportage, Verslagperiode 1 januari 2020 – 30 juni 2020, RWS (documentnummer: RWS-2020-34281)



Belangrijk instrument binnen het HWBP is de subsidieregeling op basis waarvan versterkingsmaatregelen gefinancierd worden; deze regeling wordt vijfjaarlijks geëvalueerd. In de subsidieregeling HWBP zijn diverse bedrijfseconomische prikkels, ontwerpprincipes en eisen bij subsidieverlening opgenomen om de doelmatigheid en beheersbaarheid van HWBP-projecten te vergroten.

Maaswerken

Het programma Maaswerken is voortgekomen uit het Deltaplan Grote Rivieren dat is opgesteld na de (dreigende) overstromingen in 1993 en 1995. De hoogwaterdoelstelling werd gecombineerd met de al eerder ontwikkelde doelstellingen voor grindwinning en natuurontwikkeling. Er was geen maatschappelijk draagvlak meer voor grindwinningslocaties waar diepe plassen achterbleven. Daarom werd het uitgangspunt dat natuur gerealiseerd moest worden op (voormalige) grindwinningslocaties. Na de overstromingen in '93 en '95 werd daar de hoogwaterbeschermingsdoelstelling aan toegevoegd. Deze combinatie van doelstellingen op het gebied van hoogwaterbescherming, natuurontwikkeling en grindwinning maakte het een voor die tijd uniek integraal project.

De officiële start was na ondertekening van de bestuursovereenkomst Maasproject door de ministeries IenW, EZK en de provincie Limburg in 1997. Onder het programma vielen de deelprojecten Zandmaas, Grensmaas en Maasroute. Maaswerken was aanvankelijk onderdeel van het grote project Deltaplan Grote Rivieren maar werd in 2003 aangemerkt als zelfstandig Groot Project, met uitzondering van het onderdeel Maasroute (dat betrekking had op het verbeteren van de vaarwegen). Door deze Groot Project Status werd elk half jaar een voortgangsrapportage aangeboden aan de Tweede Kamer en is een eindevaluatie uitgevoerd voor de projecten Zandmaas en Grensmaas.

Initiële doelstellingen van Zandmaas en Grensmaas

Project	Natuurontwikkeling	Grindwinning	Hoogwaterbescherming
Zandmaas	Ontwikkelen van 570 ha natuur in Zandmaas zoals vastgelegd in Tracébesluit Zandmaas/ Maasroute.		Kaden van de Zandmaas die zijn aangelegd in het kader van Deltaplan Grote Rivieren bieden de bevolking in 2015 een beschermingsniveau van 1:250 per jaar.
Grensmaas	Tot ontwikkeling brengen van tenminste 1.000 ha natuur binnen het Grensmaasgebied, waarvoor aankoop en overdracht aan natuurbeherende instanties of Rijkswaterstaat voor eind 2018 moet zijn gerealiseerd.	Het winnen van tenminste 35 mln. ton grind voor de nationale behoefte (provinciale taakstelling, looptijd t/m 2022).	Door rivierverruiming de hoogwaterstanden in de Maas verlagen met als maatstaf dat uiterlijk in 2017 de gebieden die door de op basis van de Deltawet Grote Rivieren aangelegde kaden zijn beschermd een kans op overstroming hebben van 1:250 per jaar.

Ruimte voor de Rivier

De (dreigende) overstromingen van de rivieren in 1993 en 1995 vormen aanleiding om te onderzoeken hoe de inwoners van het rivierengebied beter beschermd konden worden. De visie op waterbeheer wijzigde, met meer accent op rivierverruiming dan op dijkverbeteringen. In de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier is dit uitgewerkt, met als opdracht om eind 2015 het vereiste veiligheidsniveau langs de Rijntakken en een deel van de Maas te realiseren.

Om de waterveiligheidsdoelstelling te bereiken zijn 39 maatregelen in de riviertakken Boven-Rijn/Waal, Benedenrivierengebied en het Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek en IJssel geformuleerd. Per maatregel was aangegeven welke waterstanddaling bereikt moest worden om aan de waterveiligheidsdoelstelling te voldoen.



Omdat ook een lange termijn doelstelling voor het gebied is geformuleerd, werd als eis aan de maatregelen gesteld dat deze geen belemmering vormen voor het voldoen aan het waterveiligheidsniveau op de lange termijn.

Naast de waterveiligheidsdoelstelling had Ruimte voor de Rivier ook een tweede doelstelling, namelijk het leveren van een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied via een drietal richtlijnen:

- Aansluiting bij een ruimtelijke strategie van behoud, aanpassing en vernieuwing.
- Aansluiting bij de doelstellingen van de Nota Ruimte op het gebied van ruimtelijke kwaliteit voor de grote rivieren.
- Aansluiting bij de begrippen gebruikswaarde (gebruik voor verschillende functies is mogelijk, functies versterken elkaar zo mogelijk), belevingswaarde (onder andere diversiteit en identiteit) en toekomstwaarde (duurzaamheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd).

Actualiteit van de waterveiligheidsopgave

Drie van de vier hierboven beschreven waterveiligheidsprogramma's zijn vrijwel afgerond. Dit betekent evenwel niet dat de waterveiligheid als opgave niet meer actueel is; het HWBP is volop in uitvoering, ook de komende decennia nog.

3.3.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een tweeledige rol in het waterveiligheidsbeleid: het (doen) uitvoeren en het regisseren. Het Rijk is verantwoordelijk voor het vaststellen van de normeringen voor de waterveiligheid, evenals het (laten) uitvoeren van waterveiligheidsprojecten.

Uitvoerende rol Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op het gebied van waterveiligheid

Binnen deze roloppvatting is de minister IenW verantwoordelijk voor:

- Het waarborgen van de bescherming door primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en de rivieren volgens het wettelijk niveau, alsmede het dynamisch handhaven van de kustlijn, conform herziene basiskustlijn 2018 en handhaving kustfundament.
- Het uitvoeren van verkenningen en planuitwerkingen op het gebied van waterveiligheid.
- Het uitvoeren van aanlegprojecten ten behoeve van de waterveiligheid, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken.
- Het uitvoeren van beheer, onderhoud en vervanging ten behoeve van de waterveiligheid.

Regisserende rol Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op het gebied van waterveiligheid

Het Rijk regisseert door toe te zien op de gerelateerde wet- en regelgeving. Daarnaast is de minister IenW verantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoering van het Deltaprogramma en voor het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium.

De minister van IenW is vanuit deze roloppvatting verantwoordelijk voor:

- Het zorgen voor het ontwikkelen en implementeren van waterveiligheid gericht op alle primaire waterkeringen in Nederland. En het zorgdragen voor de waterveiligheid van de regionale waterkeringen in het beheer van het Rijk.
- Het zorgen voor wettelijke kaders en instrumentarium voor het beoordelen en ontwerpen van primaire waterkeringen. Ontwikkelen van kaders voor het toetsen op veiligheid van de regionale waterkeringen in het beheer van het Rijk.



3.3.3. Aard en samenhang instrumenten

Wet- en regelgeving en aard van de ingezette beleidsinstrumenten

Het Ministerie van IenW zet diverse beleidsinstrumenten en activiteiten in om de doelen van Beleidsartikel 11 Integraal Waterbeleid: onderdeel Waterveiligheid gestalte te geven. Daarnaast is er sprake van relevante wet- en regelgeving als kader voor het beleidsartikel.

In de volgende tabellen zijn wet- en regelgeving en de belangrijkste instrumenten opgenomen; de instrumenten zijn geordend (aard/type) naar beleid, bestuurlijke afspraken, specifieke uitkeringen en subsidies en kennis.

Inventarisatie relevante wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving

Waterwet, inclusief wijziging van de Waterwet (2017)

Deltawet

Europese richtlijn Overstromingsrisico's

Inventarisatie ingezette instrumenten

Instrumenten	Toelichting
Beleid	Nationaal Waterplan
Bestuurlijke afspraken	Bestuursakkoord Water
Specifieke uitkeringen en subsidies	HWBP-2, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, (n)HWBP
Kennis	Studies en onderzoeken Deltaprogramma MIRT-verkenningen

Ingezette activiteiten

In het kader van beleidsartikel 11.02 zijn alleen opdrachten uitgevoerd. Binnen dit subartikel zijn geen subsidies of opdrachten aan agentschappen en medeoverheden verstrekt.

Het (doen) uitvoeren van opdrachten (11.02.01) bestaat uit:

- Inkopen op basis van aanbestedingsregels en inkoopvoorwaarden. De opdrachtverlening in de afgelopen jaren heeft in het algemeen betrekking op de uitbesteding van inhoudelijke opdrachten ten behoeve van de waterveiligheid. De opdrachten werden uitgevoerd op het gebied van: werkzaamheden ten behoeve van de Richtlijn Overstromingsrisico, het opstellen en actualiseren van de overstromingsscenario's en kaarten, verstrekte opdrachten voor de beoordeling van primaire waterkeringen, de voorbereiding van het nieuwe beoordelingsinstrumentarium, de implementatie van de Deltabeslissing Waterveiligheid, verstrekte opdrachten voor de ontwikkeling van kennis ten aanzien van waterveiligheid en het kennisprogramma Zeespiegelstijging, de herziening van de ligging van de Basiskustlijn en bijdragen aan diverse MIRT-projecten in het rivierengebied.

Het merendeel van de uitgevoerde activiteiten op het gebied van waterveiligheid (en de daaraan gekoppelde financiering) vond plaats binnen het kader van het Deltafonds. Het gaat daarbij om drie verschillende werkvelden (allen behorend tot Artikel 26.02 van het Deltafonds), namelijk:

- Grote waterveiligheidsprojecten (subartikel 1.01)
- Overige aanlegprojecten voor waterveiligheid (subartikel 1.02)
- Studie en onderzoek waterveiligheid (subartikel 1.03).



Voor wat betreft de **grote waterveiligheidsprojecten** (subartikel 1.01):

- Het gaat hier in de periode 2014-2019 om de uitvoering van meerdere waterveiligheidsprogramma's, te weten: HWBP-2 (waterschapsprojecten en rijksprojecten), Ruimte voor de Rivier en Maaswerken.

Er bestaat een separaat HWBP-2 programma voor rijksprojecten, dit betreft met name meerdere zeeweringen langs de Noordzeekust (Zwakke Schakels).

Voor wat betreft de **overige aanlegprojecten voor waterveiligheid** (subartikel 1.02):

Het betreft gebieden waarin wordt gezocht om de maatschappelijke meerwaarde vanuit waterbeheer te verkennen. Zo is 200 miljoen euro rijksgeld beschikbaar om nieuwe *rivierverruimingsprojecten* langs de Rijntakken en de Maas te verkennen volgende de MIRT-systematiek. Diverse plannen bevinden zich inmiddels in de planuitwerkingsfase. Verder is er een realisatieprogramma ingericht dat een bijdrage levert aan het beheer van Rijkswateren en aan het voldoen aan de wettelijke normen van de primaire keringen in het beheer van het Rijk.

De bulk van de activiteiten (en de inzet van financiële middelen) wordt gedaan onder het (nieuwe) *Hoogwaterbeschermingsprogramma* (HWBP, tevens een programmabureau) waarin het Rijk en de waterschappen in een alliantie samenwerken aan de hoogwaterbeschermingsopgave. De activiteiten binnen het programma volgen het stramien van verkenning, planuitwerking en realisatie van maatregelen ter verbetering en versterking van de primaire keringen in beheer van de waterschappen en het Rijk. Ook vinden er projectoverstijgende verkenningen (POV's) plaats die zijn bedoeld om innovaties te bevorderen, waarna deze inzichten worden ingezet in HWBP-projecten.

Overige aanlegprojecten voor waterveiligheid zijn: vooroeververdediging Oosterschelde en Westerschelde, Rivierverruiming, Afsluitdijk, onderzoeken en kleinere projecten.

Voor wat betreft de **studie en onderzoek waterveiligheid** (subartikel 1.03):

Dit betreft de studie- en onderzoeksactiviteiten in het kader van het Deltaprogramma. Onderzoeken die hiermee zijn gefinancierd zijn onder andere de doorontwikkeling van het Nationaal Watermodel, een vijftal verkenningen voor rivierverruiming langs de Maas, MIRT-onderzoeken naar de waterveiligheid in de Rijn-Maasdelta en diverse kennis- en stimuleringsprogramma's rond waterveiligheid en ruimtelijke adaptatie. Ook de Toetsing van de Regionale Keringen in het beheer van het Rijk zijn hiermee gefinancierd.

3.4. Grote oppervlaktewateren

3.4.1. Aanleiding, doel en aanpak

Grote oppervlaktewateren: integrale benadering van functies en vraagstukken

Aanleiding

Op gebiedsniveau worden problemen geconstateerd die het gevolg zijn van een sectorale aanpak waarbij (goedbedoelde) oplossingen in het ene domein problemen veroorzaken in een ander domein, bijvoorbeeld in de vorm van concurrerend ruimtegebruik. In de periode 2014-2019 is steeds meer de nadruk komen te liggen op een integrale aanpak van de grote oppervlaktewateren: de Waddenzee, Eems-Dollard, Schelde-estuarium, Zuidwestelijke Delta, IJsselmeer en Noordzee.

Doel

De gebiedsgerichte aanpak is bedoeld om de verschillende functies van deze gebieden en de specifieke opgaven voor waterbeheer, ecologie, economie en - bij zoete wateren - zoetwatervoorziening in harmonie af te stemmen.



Aanpak

De gebiedsgerichte aanpak is vormgegeven via bestuurlijke Gebiedsagenda's en Uitvoeringsagenda's.

De aanleiding is nog steeds actueel en de gebiedsgerichte manier van werken wordt in toenemende mate toegepast in zowel het domein van watergerelateerde als ruimtelijke vraagstukken.

Zoetwatervoorziening in tijden van klimaatverandering

Aanleiding

De beschikbaarheid van voldoende zoetwater is van groot belang voor de Nederlandse samenleving en economie. Om de bijdrage van zoetwater te behouden en te versterken, is het zaak om te anticiperen op knelpunten (met name periodes van droogte), zeker als deze toenemen door klimaatverandering.

Doel

Op het gebied van duurzame zoetwatervoorziening is het beleid gericht op economische doelmatigheid en het zoveel mogelijk voorkomen van tekorten. Dit is vertaald naar vijf nationale zoetwaterdoelen:

1. Het in stand houden en bevorderen van een gezond en evenwichtig watersysteem.
2. Het beschermen van de cruciale gebruiksfuncties drinkwater (volksgezondheid), energie, kwetsbare natuur, waterkeringen en het tegengaan van klink en zetting.
3. Het effectief en zuinig gebruiken van het beschikbare water.
4. Het bevorderen van de concurrentiepositie van Nederland wat betreft aan water gerelateerde economie.
5. Het ontwikkelen van waterkennis, -kunde en -innovatie ten behoeve van de zoetwaterdoelen.

Aanpak

Rijk, regio en gebruikers nemen samen de verantwoordelijkheid voor een goede zoetwatervoorziening en het voorkomen van tekorten. De ambitie is om de rol van zoetwater voor de economie te versterken en er bovendien voor te zorgen dat water blijft bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Het Deltaprogramma Zoetwater kent een korte- en langetermijnstrategie. Voor de korte termijn (tot 2028) levert het Deltaprogramma de uitwerking van de waterbeschikbaarheid (voorheen het voorzieningenniveau), een investeringsprogramma waarin maatregelen zijn opgenomen voor het robuuster maken van het watersysteem (nationaal en regionaal) en een kennisagenda voor verdere onderbouwing en ontwikkeling van de adaptieve strategie. Met de waterbeschikbaarheid wordt helderheid gegeven over het risico op tekort aan zoetwater voor gebruikers en de inspanningen en verantwoordelijkheden die de overheid voor de zoetwatervoorziening heeft.

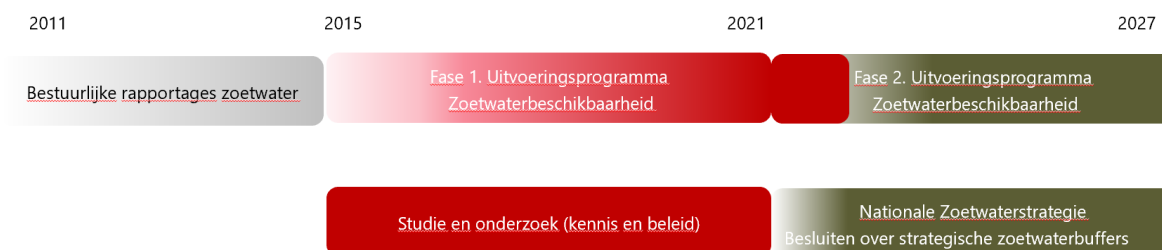
Het Realisatieprogramma Zoetwater beschrijft de maatregelen die worden genomen in de periode 2015-2021. Heel concreet dragen deze maatregelen bij aan het verminderen van huidige knelpunten in de zoetwatervoorziening en het voorbereiden van Nederland op de mogelijke gevolgen van klimaatverandering.

De langetermijnstrategie voor zoetwater (na 2028) is gericht op het behouden van beleidsopties en het benutten van meekoppelkansen, gezien de onzekerheid van klimaatverandering.

De aanleiding voor zoetwaterbeschikbaarheid is nog steeds actueel en de urgentie wordt door drie achtereenvolgende droge zomers (2018, 2019 en 2020) nadrukkelijk gevoeld.



Grote oppervlaktewateren, onderdeel zoetwater



3.4.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft twee verschillende rollen:

- (Doen) uitvoeren:
Via het Deltafonds worden maatregelen en voorzieningen op het gebied van zoetwatervoorziening (artikel 2) bekostigd, met name in de vorm van verkenningen en planuitwerkingen.
- Regisseren, het betreft dan:
 - Het zorgen voor het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid (waterkwantiteit en zoetwatervoorziening) in een gebiedsgerichte aanpak waar het de grote rijkswateren betreft. Inhoudelijk gaat dit over het realiseren van een maatschappelijk afgewogen verdeling van water. Het hoofdwatersysteem moet zo worden beheerd dat wateroverlast en -tekort worden voorkomen en bovendien zorgt het Rijk voor kaders en instrumentarium voor regionale afwegingen (zodat ook het regionale watersysteem op orde wordt gebracht en gehouden)
 - Het ontwikkelen van beleid voor het Nederlands deel van de Noordzee en het nemen van maatregelen voor het bereiken van een gezonde zee met een duurzaam gebruik. Dit gebeurt in samenwerking en samenhang met de andere Noordzeelanden, conform de vereisten zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de landen rondom de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR).
 - Daarnaast regisseert de Minister de afstemming van het waterbeheer met de landen rondom de Noordzee en met de landen bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems.

3.4.3. Aard en samenhang instrumenten

Via een drietal instrumenten werkt het Rijk aan de grote oppervlaktewateren en zoetwatervoorziening:

- Opdrachten (opstellen gebiedsagenda's) in verschillende grote oppervlaktewateren
- Realisatieprogramma zoetwatervoorziening op basis van Deltaprogramma
- Studie- en onderzoekskosten Deltaprogramma



3.5. Waterkwaliteit

3.5.1. Aanleiding, doel en aanpak

Waterkwaliteit: Kaderrichtlijn Water

Aanleiding

Op 22 december 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht geworden. Deze richtlijn beoogt een goede kwaliteit en kwantiteit van grond- en oppervlaktewater. Waar het goed is, dient de kwaliteit te worden beschermd en waar de kwaliteit onvoldoende is, dient deze te worden hersteld.

Doel

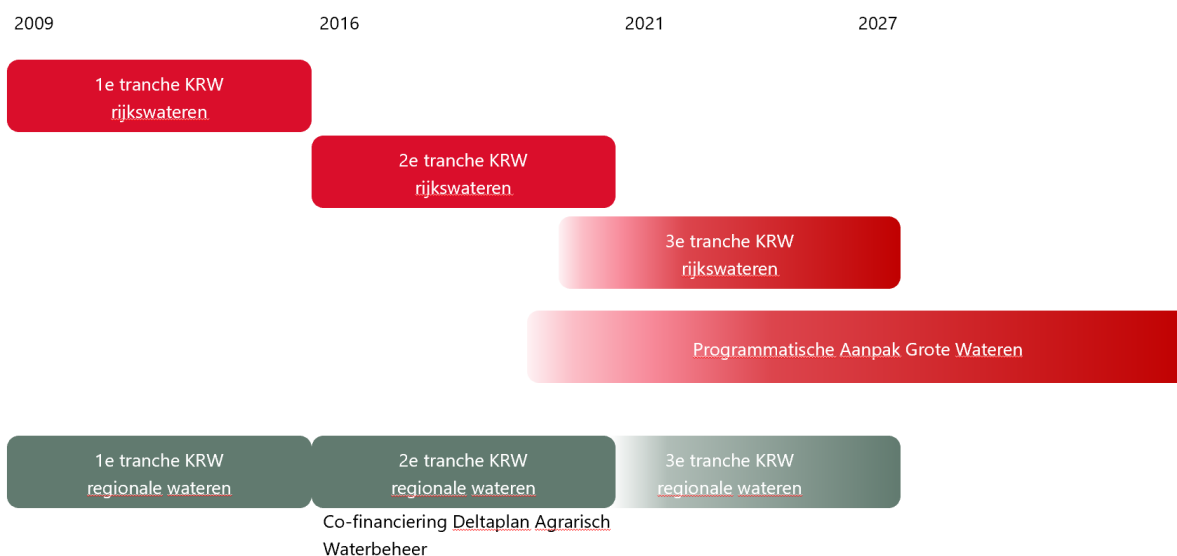
De EU heeft in 2000 vastgesteld dat alle lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om voor alle Europese wateren een goede chemische en ecologische toestand te bereiken. Daarnaast mogen de grondwatervoorraden niet in omvang afnemen en mag de zuiveringsinspanning voor drinkwaterbereiding uit grondwater niet toenemen. Ook moeten voor drinkwater-, zwemwater- en Natura 2000-gebieden de bijbehorende watercondities op orde zijn.

Aanpak

Om in 2027 te voldoen aan de bovenstaande verplichtingen uit de KRW, hebben alle EU-lidstaten per stroomgebied beschreven welke doelen ze voor de wateren stellen en welke maatregelen ze uitvoeren om deze doelen te halen. Deze doelen en maatregelen worden elke zes jaar beschreven in zogenoemde stroomgebiedbeheerplannen en vervolgens uitgevoerd. Nederland is ingedeeld in de stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW. Rijkswaterstaat voert diverse maatregelen uit om in 2027 te voldoen aan de Europese afspraken over de waterkwaliteit in de rijkswateren.

Er is nog geen sprake van een goede waterkwaliteit, de aanleiding van het beleid is daarom nog steeds actueel.

Aanpak Waterkwaliteit





Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Aanleiding

Een goede toestand van de Noordzee is niet vanzelfsprekend. Bovendien wordt een verdere intensivering van het gebruik verwacht. Daarom is er reden om gericht actie te ondernemen om de Noordzee te beschermen en verbeteren. De Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) verplicht elke Europese lidstaat tot het vaststellen van een mariene strategie. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand), waarbij tevens een duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd.

Doel

De KRM heeft tot doel het beschermen en herstellen van de Europese zeeën en oceanen en is erop gericht om duurzaam gebruik te bevorderen.

Aanpak

De strategie dient te bestaan uit een statusbeschrijving van het mariene milieu voor de betreffende mariene regio aan de hand van elf descriptoren. Op basis hiervan stellen de lidstaten doelen en indicatoren vast om deze goede milieutoestand te bereiken. Ook een economische en sociale analyse van het gebruik van deze wateren en van de kosten van de verslechtering van de toestand van het mariene milieu maken er deel van uit.

De KRM-maatregelen worden uitgevoerd door de Ministeries van I&W en LNV. Dit betreft deels bestaand beleid (bijvoorbeeld voortkomend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Annex V MARPOL-verdrag) en deels aanvullend beleid.

Er is nog geen sprake van een goede milieutoestand op de Noordzee, de aanleiding van het beleid is daarom nog steeds actueel.

3.5.2. Verantwoordelijkheid Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Vanuit de rijksbegroting heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat twee verschillende rollen; (doen) uitvoeren en regisseren. Beide rollen worden door I&W voor wat betreft waterkwaliteit vervuld. Bij de rol van het (doen) uitvoeren gaat het om (samengevat):

- Het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren
- Het (doen) uitvoeren van beheer, onderhoud en vervanging (bij rijkswateren).

Bij de rol van regisseren gaat het voor waterkwaliteit om (samengevat):

- Het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het bereiken van een goede ecologische en chemische waterkwaliteit van de oppervlaktewateren in de rijkswateren van de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems. De uitvoering gericht op het behalen van een goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de vier stroomgebieden conform de voorschriften zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW), om in drie planperiodes uiterlijk in 2027 aan de Europese verplichtingen te voldoen.
- Het ontwikkelen van beleid en het nemen van maatregelen voor het bereiken van een gezonde zee met een duurzaam gebruik in het Nederlandse deel van de Noordzee. Dit gebeurt in samenwerking en samenhang met de andere Noordzeelanden, conform de vereisten zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en daarnaast de OSPAR-landen.

De coördinerende verantwoordelijkheid voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) ligt bij de Minister van I&W, tezamen met de Ministers van LNV en EZK voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot hun verantwoordelijkheid behoren.



- Het ontwikkelen van beleid, onder andere ten behoeve van de Topsector Water, gericht op het ontwikkelen van kennis, het bevorderen van innovatie en het versterken van de samenwerking tussen het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid (de gouden driehoek) om de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken.
- De afstemming van het waterbeheer met de landen rondom de Noordzee (en OSPAR-landen) en met de landen bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems.
- Het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op de beleidsterreinen waterkwantiteit en waterkwaliteit (zie beleidsartikel 24 Handhaving en Toezicht).

3.5.3. Aard en samenhang instrumenten

In het kader van beleidsartikel 11.04 zijn de volgende instrumenten en activiteiten ingezet (Rijksbegrotingen 2015-2019).

Opdrachten:

- Voor het realiseren van de doelen voor de KRW zijn eind december 2015 de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems voor de periode 2016-2021 vastgesteld en in uitvoering. De uitvoering van de tweede tranche maatregelen in het hoofdwatersysteem loopt via artikel 7 van het Deltafonds.
- Voor de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) is in 2018 de beoordeling van het mariene milieu en ecosysteem geactualiseerd, alsook de goede milieutoestand en daarbij behorende beleidsdoelen en indicatoren. Ook is in 2015 het Programma van maatregelen (Mariene Strategie Deel 3) vastgesteld. Het zwaartepunt bij de uitvoering van de maatregelen ligt bij het terugdringen van zwerfvuil in zee (plastic soep) en bescherming van ecologisch waardevolle gebieden op de Noordzee. Daarnaast geeft het kabinet meer invulling aan zijn faciliterende rol ten aanzien van 'kansen benutten' voor het samengaan van een duurzame economische groei en gebruik met een gezond systeem, en voor eventueel ecosysteemherstel.

Subsidies:

- De subsidieverlening voor het International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC) is bedoeld om invulling te geven aan de ambitie die is vastgelegd in de overeenkomst tussen IHE (Delft Institute for Water Education) en het Koninkrijk der Nederlanden.
- Ter uitvoering van het Bestuursakkoord Water zijn door de stichting Rioned met subsidie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (in 2015 en 2016) kenniscoaches waterketen aangesteld.
- Stichting De Noordzee ontving tot en met 2017 een incidentele subsidie voor de versterking van de kennisbasis binnen het netwerk van natuur- en milieuorganisaties en als verbinder bij besluitvormingsprocessen in het Noordzeebeleid.

Bijdragen aan medeoverheden:

- De uitvoering van het samenwerkingsprogramma Lumbricus door Waterschap Vechtstromen met diverse andere regionale partijen. Het samenwerkingsprogramma is gericht op het geïntegreerd toepassen van innovatieve maatregelen op het gebied van bodem en water ten behoeve van een klimaatrobuuste inrichting van het bodem- en watersysteem van beekdalen. In dit programma dienen doelstellingen met betrekking tot waterkwaliteit, zoetwatervoorziening, bodembeheer, klimaatadaptatie en waterveiligheid samen te komen.
- Het Synergieprogramma KRW (KRW Synergieregeling) is gericht op synergie tussen ruimtelijke maatregelen ten behoeve van de doelstellingen van de KRW en andere rijksdoelen. Het programma omvat circa 120 projecten, waaronder ruim 80 projecten in het landelijk gebied. Ingevolge het Bestuursakkoord natuur zijn deze laatste



projecten gedecentraliseerd. De provincies zijn nu verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van die projecten. Gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de circa 40 synergieprojecten in het stedelijk gebied. Het Synergieprogramma KRW loopt door tot en met 2016.

Bijdragen aan internationale organisaties:

- Contributie voor de internationale riviercommissies voor de Rijn, Maas en Schelde. In deze commissies bespreekt Nederland watervraagstukken op het gebied van waterkwaliteit, droogte en overstroming. Voor coördinatie van de Kaderrichtlijn Water en Richtlijn Overstromingsrisico's bestaat voor de Eems geen vaste riviercommissie, maar heeft Nederland apart een contract afgesloten met Flussgebietsgemeinschaft Ems in Nedersaksen, Duitsland.
- Contributie voor Oslo-Parijs (OSPAR) verdrag; de internationale samenwerking en afstemming over vraagstukken op het gebied van mariene milieu, ecologie en biodiversiteit in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee.
- Bijdrage aan de Internationale Waterambitie, door middel van twee Memoranda of Understanding, aan de in VN-kader afgesproken Sustainable Development Goals (SDG's).

Vanuit het Deltafonds, artikel 7, gaat het om de volgende instrumenten en activiteiten (Begroting Deltafonds 2015-2019):

- Verbeterprogramma Kaderrichtlijn Water: Dit betreft maatregelen in de rijkswateren. De maatregelen zijn geclusterd tot projecten. De projecten richten zich op het herstel van natuurlijkere overgangen tussen land en water, zoet en zout en van verbindingen, waaronder die tussen het hoofd- en regionaal watersysteem. Het betreft vooral aanlegprojecten om een meer natuurlijke inrichting van de watersystemen te bewerkstelligen. Dit moet bijdragen aan het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van de watersystemen, zoals de Kaderrichtlijn Water vraagt. Tevens draagt dit bij aan de doelen voor Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. De uitvoering van het verbeterprogramma is in een drietal tranches verdeeld. De tranches zijn zoveel mogelijk gekoppeld aan de planperiodes van de Kaderrichtlijn Water en KRM. De eerste tranche (vanaf 2009) bestond uit circa 250 maatregelen. De tweede tranche is gestart in 2016 en bestaat op dit moment uit 12 projecten (circa 242 maatregelen). Eind 2021 wordt de tweede tranche afgerond.
- Overige aanlegprojecten waterkwaliteit: In 2017 is een verkenning uitgevoerd naar de opgaven voor natuur en waterkwaliteit in de grote wateren (dit betreft de Zuidwestelijke Delta, het IJsselmeergebied, de Eems-Dollard, de Waddenzee en de Grote Rivieren). Op grond hiervan is de ambitie ontwikkeld om tot 2050 diverse maatregelen te treffen die gericht zijn op het voorkomen van achteruitgang van ecologische kwaliteit van de grote wateren, het bevorderen van een stabiel en samenhangend ecologisch netwerk en het creëren van ruimte voor ruimtelijk-economische ontwikkeling. Om deze ambitie verder te brengen wordt een programmatische aanpak gestart die nauw aansluit op lopende gebiedsprocessen. Het verkenningen- en planuitwerkingsprogramma bestaat daarnaast om een probleem of een initiatief met een maatschappelijke meerwaarde te verkennen en om daarna, indien nodig, uit alternatieven de beste oplossing voor het probleem te zoeken en voor te bereiden voor de uitvoering.
- Studiekosten waterkwaliteit: In de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater dient op basis van de prioriteiten en kennisleemten bepaald te worden waar nader onderzoek gedaan wordt. De onderzoeken richten zich deels op de analyse van deze vraagstukken maar ook in belangrijke mate op het identificeren van effectieve maatregelen. Daarnaast is budget voorzien voor de stimulering van vergaande zuivering van rioolwater om zo medicijnresten en andere nieuwe stoffen uit het stedelijk afvalwater te verwijderen.



4. Uitgaven en onderbouwing

In dit hoofdstuk zijn de uitgaven onder het beleidsartikel van de jaren 2014 tot en met 2019 weergegeven. Daarnaast schetsen wij de onderbouwing van de uitgaven. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

4.1. Algemeen waterbeleid

4.1.1. Uitgaven

In de periode 2014 tot en met 2019 is op het onderwerp Algemeen waterbeleid 209 miljoen euro rijks­geld uitgegeven. Er is geen sprake van ontvangsten/bijdragen van derden, wel draagt het Rijk bij aan de projecten van derden.

Realisatie artikel 11.01 (en artikel 12 tot 2016) Infrastructuur en Waterstaat. Op basis van jaarrekeningen. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
11.01	Algemeen waterbeleid	34.016	29.857	36.167	38.330	33.035	37.546	208.951
11.01.01	Opdrachten	1.527	2.147	6.629	8.624	5.022	3.648	27.597
11.01.02	Subsidies	11.809	8.722	11.358	9.545	12.700	14.329	68.463
	<i>WKB</i>		125	50	200	1.180	1.567	3.122
	<i>Blue Deal</i>					700	1.200	1.900
	<i>Overig</i>	21	0	0	94	60	86	261
	<i>Partners voor Water</i>	11.788	8.597	11.308	9.251	10.760	11.476	63.180
11.01.03	Bijdragen aan agentschappen	19.908	18.169	17.325	19.374	15.263	15.978	106.017
	<i>KNMI</i>	558	526	524	500	722	1.271	4.101
	<i>RWS</i>	19.350	17.643	16.801	18.874	14.541	14.707	101.916
11.01.04	Bijdragen aan medeoverheden	772	819	855	787	50	3.591	6.874



4.1.2. Onderbouwing van de uitgaven

Doel: Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie

Het Tweede Nationaal Waterplan (2016-2021) is voorbereid en eind 2015 vastgesteld⁷. Jaarlijks levert het ministerie de voortgangsrapportage 'Staat van Ons Water' (tot 2016: 'Water in Beeld') op. Deze gaat over de uitvoering van het Nationaal Waterplan 2016-2021, het Bestuursakkoord Water uit 2011, het uitvoeringsprogramma van de Beleidsnota Drinkwater en de uitvoering van de Europese richtlijnen over waterkwaliteit, overstromingsrisico's en de mariene strategie.

Het in mei 2011 ondertekende Bestuursakkoord Water (Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 204) wordt uitgevoerd. Een belangrijke doelstelling van het BAW is het vergroten van de doelmatigheid (uitgedrukt in doelmatigheidswinst), resulterend in lagere lasten voor burgers. Dit wordt bereikt door een betere samenwerking tussen organisaties. De watercoalitie ondersteunt initiatieven die bijdragen aan een duurzame en doelmatige waterketen en zo wordt bijgedragen aan het moderniseren en aanpassen van het systeem van zuiverings-, verontreinigings- en watersysteemheffing. In 2018 is een Addendum op het Bestuursakkoord Water opgesteld en ondertekend.

Met het oog op een duurzame financiering van het waterbeheer is in 2018 aan de Unie van Waterschappen een financiële bijdrage verleend voor het onderzoek naar de mogelijke vernieuwing van het belastingstelsel van de waterschappen (denk aan de zuiveringsheffing, de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing).

Overige activiteiten die hebben plaatsgevonden:

- Na afloop van de waterschapsverkiezingen (maart 2015) is een evaluatie uitgevoerd van het waterschapsbestel.
- Aan het Instituut Fysieke Veiligheid/IFV is een subsidie verleend voor het ontwikkelen van een structurele aanpak waarmee de veiligheidsregio's kunnen zorgen voor een adequate rampenbeheersing bij overstromingen.
- IenW droeg jaarlijks bij in de vorm van een subsidie aan het Regiecollege Waddengebied (RCW), ook de bestuurlijke partners leverden een jaarlijkse bijdragen. Het RCW kijkt met een integrale blik naar het waddengebied en stemt belangen op elkaar af, dit droeg bij aan het integraal beleid voor het Waddengebied.
- Compensatie van de gedeelde inkomsten van gemeenten en waterschappen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als gevolg van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.
- Bijdrage aan de bekostiging van de deelname van de waterschappen aan de Commissie Bepalingen regeling Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen.
- Bijdrage aan RWS: gericht op beleidsadvisering, vertegenwoordiging in internationale werkgroepen, opstelling van rapportages en evaluaties en begeleiding van opdrachten aan de markt en aan Deltares.
- Aan het KNMI zijn diverse onderzoeken en analyses gevraagd die betrekking hebben op Kennisontwikkeling Windklimaat, Nationale adaptatiestrategie, windklimaatatlas, transnationale samenwerking Rijn en Maas, regionale en mondiale zeespiegelstijging en verbeterde methode regionale voorspelling extreme weercondities.
- In 2017 en 2018 is het project Icoon Afsluitdijk (€ 13 miljoen) uitgevoerd door diverse opdrachtnemers.

Daarnaast droegen activiteiten voor de Omgevingswet bij aan het behalen van de doelstelling dat het Rijk conform het wetsvoorstel Omgevingswet een integrale visie op het beleid voor de fysieke leefomgeving ontwikkelt. Deze Nationale Omgevingsvisie is een samenhangende visie op strategisch niveau.

⁷ Ook de voorbereidingen voor het Derde Nationaal Waterplan/Nationaal Water Programma zijn in uitvoering. Dit vindt vooral in 2020 plaats, maar een deel van de voorbereidingen zijn al eerder begonnen en vallen binnen de scope van deze beleidsdoorlichting. Het gaat bijvoorbeeld om de Nationale analyse die door het PBL is uitgevoerd en om de update van de Initiële Beoordeling voor de KRM.



Sectorale visies en beleidsplannen (onder andere het Milieubeleidsplan (Wet milieubeheer), de Structuurvisie (Wet ruimtelijke ordening), het Verkeer en Vervoersplan (Planwet verkeer en vervoer), het Waterplan (Waterwet) en het Natuurbeleidsplan (Natuurbeschermingswet)) worden hierdoor vervangen. Met het oog hierop worden activiteiten en onderzoeken op het gebied van water uitgevoerd, onder andere om de nieuwe normering waterveiligheid een plek te geven. Voor de uitvoering van het bestaande Omgevingsloket Online (OLO) werd een jaarlijkse bijdrage geleverd ten behoeve van water- en omgevingsvergunningen. Dit is bedoeld om de integraliteit met andere onderwerpen te waarborgen.

Doel: Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering

Met het oog op het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering deed het Rijk sinds 2014 investeringen op de korte en lange termijn op het gebied van: veiligheid tegen overstromingen, goede zoetwatervoorziening en het verbeteren van de waterkwaliteit. Het Rijk is zich verantwoordelijk voor het realiseren van een maatschappelijk afgewogen verdeling van water draagt zorg voor de kaders en instrumenten om afwegingen te kunnen maken om het hoofd- en regionale watersysteem op orde te brengen en te houden. Het instrumentarium onder de Deltawet voorziet in een mix van instrumenten en werkwijzen om zo de randvoorwaarden mee te geven voor een koersvaste, doelmatige en samenhangende aanpak van de wateropgaven voor de langere termijn.

Het programma Klimaatadaptatie richtte zich op het bevorderen van een transitie van personen en organisaties naar meer klimaatbestendig handelen. Daarbij bevindt het programma zich in een breed speelveld, waarbinnen het een schakelfunctie vervult. Klimaatadaptatie omvatte drie onderdelen, allereerst de uitvoering van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie van september 2014 (en het daarover gesloten bestuursakkoord). Hierin is een interbestuurlijke aanpak afgesproken om Nederland op de lange termijn waterrobuust en klimaatbestendig in te richten, en daarmee beter bestand tegen dreigingen van overstromingen, neerslag, droogte en hitte. In 2016 is de Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS) aan de Tweede Kamer aangeboden, in maart 2018 is het uitvoeringsprogramma van de NAS vastgesteld en vormt de basis voor de activiteiten in de periode van 2018-2019. IenW had hierbij een coördinerende rol maar werkte nauw samen met andere departementen. In 2017 is het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie aan de Tweede Kamer is aangeboden. De ambities en doelstelling uit dit Deltaplan zijn bepalend zijn voor de activiteiten op het gebied van Ruimtelijke Adaptatie.

Doel: Internationale concurrentiepositie versterken

Bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden werken samen aan de ambitie om de toegevoegde waarde van de watersector in 2020 te verdubbelen. Dit zal voor een belangrijk deel in het buitenland moeten worden gerealiseerd. Economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking maken om die reden deel uit van de aanpak. In 2018 is subsidie verleend voor de Blue Deal: een internationaal samenwerkingsprogramma van de Unie van Waterschappen. Doel is om 20 miljoen mensen in 40 stroomgebieden wereldwijd te kunnen helpen aan schoon, voldoende en veilig water.

Ontwikkelen van kennis, het bevorderen van innovatie en het versterken van de samenwerking tussen het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid (gouden driehoek) vindt plaats in de Topsector Water en Maritiem en in het Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat. De ondersteuning van de Ministeries van IenW en EZK aan het topteam draagt bij aan het organiseren van werkgroepen, evenementen en communicatiemiddelen zoals de website van Topsector Water en Maritiem (www.topsectorwater.nl). De Human Capital Agenda bevorderde de instroom van goed gekwalificeerd personeel in de watersector. Ook is geld besteed aan de bouw van een nieuwe Geocentrifuge door Deltares (2018, € 3,1 miljoen over drie jaar) die gebruikt wordt voor onderzoek aan dijken, kustbescherming, offshore, aardbevingen en natte en droge infrastructuur.



De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) versterkt de verbinding van kennisinstellingen en bedrijfsleven met Europese onderzoeksprogramma's op het terrein van Water en Klimaat. Dit versterkt de Nederlandse kennispositie en draagt bij aan de doelstellingen van het topsectorenbeleid en IenW. Building with Nature (bedoeld om te onderzoeken of en hoe natuurlijke waterveiligheidsoplossingen bijdragen aan waterveiligheidsopgaven) is voor het ministerie een belangrijke ontwikkeling voor waterveiligheidsopgaven.

Ter ondersteuning van die internationale concurrentiepositie is in 2016 de nieuwe subsidieregeling gestart van het programma Partners voor Water (PvW) 2016-2021 als opvolger van de subsidieregeling van het programma HGIS Partners voor Water 3. Dit betreft het centrale uitvoeringsprogramma van de (interdepartementale) Internationale Water Ambitie (IWA). Het budget is onderverdeeld in een deel voor lange termijn samenwerking met zeven Deltalanden, een subsidiedeel ten behoeve van marktbetrokkenheid en samenwerking met kansrijke nieuwe landen en Hollandpromotie. Dit vloeit voort uit het programma Water Mondiaal: door de krachten te bundelen en daarmee de internationale economische positie van de Nederlandse watersector te verbeteren, draagt dit programma tevens bij aan de oplossingen voor de wereldproblematiek op dit gebied. De duurzaamheidsdoelen uit het Regeerakkoord en het commitment van Nederland aan de Agenda 2030 (Sustainable Development Goals) zijn leidend voor de internationale activiteiten van het ministerie.

Doel: Vergroten waterbewustzijn

Voor vergroten van het waterbewustzijn vormde een meerjarig communicatieprogramma het fundament.

De publiekscampagne Ons Water is er op gericht om een verandering in denken rond waterveiligheid, zoetwater en waterkwaliteit teweeg te brengen. Expliciete aandacht bestaat voor watereducatie om het waterbewustzijn bij jongeren te stimuleren, onder meer door middel van het vernieuwen van de hiervoor bestemde website.

Dit gebeurt in samenwerking met de Unie van Waterschappen en met onderwijspartijen. Rond het onderwerp «Water in en om het huis» van de Watercoalitie is onderzocht of met adaptieve sturing bijgedragen kan worden aan de beleidsdoelen van water met als doel om huishoudens daarbij meer te activeren.

Aan de Helpdesk Water, onderdeel van de dienst Water, Verkeer en Leefomgeving van RWS, werd een jaarlijkse bijdrage geleverd. De Helpdesk Water heeft een reguliere taak als kennistransferpunt tussen uitvoering en beleid voor overheden en andere waterprofessionals. Daarnaast werd ook informatievoorziening over watergerelateerde informatie in het kader van de toekomstige Omgevingswet voorbereid.

Voor het vergroten van waterbewustzijn werden uitgaven gedaan voor watereducatie om waterbewustzijn bij jongeren te stimuleren. Dit gebeurt in samenwerking met de Unie van Waterschappen en onderwijspartijen.

Er is subsidie toegekend aan het Waternoodmuseum voor het inrichten van het 4e caisson met een expositie die volledig in het teken zal staan van waterbewustzijn.

Vanaf 2018 werden de uitvoeringsregelingen waterheffingen geactualiseerd, gericht op het moderniseren van de tabel afvalwatercoëfficiënt. De modernisering betreft enerzijds de hoogte van de afvalwatercoëfficiënten die verouderd zijn en anderzijds een vereenvoudiging door het aantal klasse-indelingen terug te brengen en over te stappen op de standaard bedrijfstak indelingen (SBI).



4.2. Waterveiligheid

4.2.1. Uitgaven

De financiële inzet op voor het onderdeel Waterveiligheid is voor de periode 2014 tot en met 2019 vanuit de Rijksbegroting (onderdeel XII; Infrastructuur en Waterstaat en onderdeel J; Deltafonds) nader gespecificeerd naar de volgende, financiële post(en):

1. Artikel 11.02: Waterveiligheid
2. Artikel 26.02 Bijdrage aan het Deltafonds, onderdeel 1, met als onderliggende post(en):
 - 1.01: Grote projecten waterveiligheid
 - 1.02: Overige aanlegprojecten waterveiligheid
 - 1.03: Studiekosten
 - 1.09: Ontvangsten investeren in waterveiligheid

De kostenposten onder waterveiligheid zijn te herleiden tot de wijze van financiering (bijvoorbeeld subsidies en opdrachten). Hier liggen vervolgens bestuurlijke afspraken zoals het Bestuursakkoord Water of aanbestedingsdocumenten aan ten grondslag.

De volgende tabellen bevatten het overzicht van de uitgaven die horen bij de diverse beleidsonderdelen.

Realisatie artikel 11.02 Infrastructuur en Waterstaat. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
11.02	Waterveiligheid	3.225	2.788	3.001	3.057	2.584	3.019	17.674
11.02.01	Opdrachten	3.225	2.788	3.001	3.057	2.584	3.019	17.674

Realisatie artikel 2 Deltafonds. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
1.01	Grote projecten waterveiligheid	700.046	546.895	432.091	272.598	308.998	242.861	2.503.489
1.01.01	Programma HWBP-2 Waterschapsprojecten	298.717	141.642	229.746	142.271	147.362	156.824	1.116.562
1.01.02	Programma HWBP-2 Rijksprojecten	5.677	7.822	5.018	17.948	72.542	41.694	150.701
1.01.03	Ruimte voor de rivier	373.128	376.855	181.995	92.050	78.412	29.353	1.131.793
1.01.04	Maaswerken	22.524	20.576	15.332	20.329	10.682	14.990	104.433
1.02	Overige aanlegprojecten waterveiligheid	115.247	165.228	147.808	178.248	199.682	258.320	1.064.533
1.02.01	Verkenningen en planuitwerkingsprogramma	2.850	4.802	2.175	5.071	1.140	14.694	30.732
	<i>Bijdrage aan agentschap RWS</i>	<i>2.850</i>	<i>4.802</i>	<i>1.569</i>	<i>5.009</i>	<i>226</i>	<i>363</i>	<i>1.4819</i>



1.02.02	Realisatieprogramma	112.397	160.426	145.633	173.177	198.542	243.626	1.033.801
1.03	Studiekosten	6.287	3.335	8.039	7.081	6.878	8.064	39.684
1.03.01	Studie en onderzoekskosten	6.287	3.335	8.039	7.081	6.878	8.064	39.684
1.09	Ontvangsten	151.020	207.416	208.776	193.127	208.552	205.107	1.173.998
1.09.01	Ontvangsten waterschappen HWBP-2	124.477	172.078	156.754	160.591	120.473	4.740	739.113
1.09.02	Overige ontvangsten HWBP-2	1.056	114	0	2.879	0	1.850	5.899
1.09.03	Ontvangsten waterschappen HWBP	6.176	9.042	29.054	23.642	57.149	166.088	291.151
1.09.04	Overige ontvangsten HWBP	0	0	0	617	728	3.258	4.603
1.09.05	Overige aanleg ontvangsten	19.311	26.182	22.968	5.398	30.202	29.171	133.232

Bron: Jaarverslag en Slotwet Deltafonds, 2014-2019

4.2.2. Onderbouwing van de uitgaven

HWBP-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier

Het HWBP-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier zijn waterveiligheidsprogramma's die inmiddels nagenoeg zijn afgerond. Het HWBP-2 ging om het versterken van 362 kilometer dijken, dammen en duinen en 18 kunstwerken (sluizen en gemalen). Het project Maaswerken betrof vooral het versterken van kaden, het ontwikkelen van natuur en het winnen van grind. Bij Ruimte voor de Rivier was beoogd het vereiste waterveiligheidsniveau te bereiken en een bijdrage te leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied.

HWBP

De initiële opgave tot 2050 voor het HWBP vloeit voort uit de Verlengde derde toetsronde (2013) en betreft het treffen van waterveiligheidsmaatregelen voor in totaal 1302 kilometer primaire waterkeringen en 799 kunstwerken. Hiervan zijn door het HWBP-2 inmiddels 309 kilometer primaire waterkeringen (en de overige 53 kilometer binnen het HWBP-2 is in uitvoering) en 18 kunstwerken aangepakt. Voor het HWBP resteert op basis van de resultaten van de Verlengde derde toetsronde uit 2013 tot 2050: 940 kilometer en 781 kunstwerken.

Uit projectenboek HWBP 2021 (november 2020) blijkt dat tot en met 2019 door HWBP de volgende prestaties zijn geleverd (peildatum is 1 januari 2020):

- 88 kilometer dijken versterkt
- 33 kilometer aan dijkversterkingen in realisatie
- 68 kilometer aan dijkversterkingen in planvorming
- 498 kilometer aan dijkversterkingen in (voor)verkenning
- Resterende veiligheidsopgave is: 587 kilometer
- Totale veiligheidsopgave: 1274 kilometer

En voor kunstwerken:

- 24 kunstwerken versterkt
- 11 kunstwerken versterking in realisatie



- 21 kunstwerken versterking in planvorming
- 44 kunstwerken versterking in (voor)verkenning
- Resterende veiligheidsopgave is: 368 kunstwerken
- Totale veiligheidsopgave is: 468 kunstwerken

We constateren dat de totale opgave per eind 2019 voor het HWBP 1274 kilometer dijkversterkingen en 468 kunstwerken betreft. Ten opzichte van de uitkomst van de Verlengde derde toetsronde (2013) is de totale veiligheidsopgave voor dijkversterkingen toegenomen van 940 naar 1274 kilometer. De veiligheidsopgave voor kunstwerken is gedaald van 781 naar 468 kunstwerken.

In navolging op de conclusies van de Taskforce HWBP ('ten Heuvelhof', 2010) en de gewijzigde Waterwet (2013) is de subsidieregeling HWBP zodanig vormgegeven dat er diverse 'prikkelers' zijn waarvan de verwachting is dat deze (positief) bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het nHWBP. Het gaat daarbij om:

- Bedrijfseconomische prikkels:
Subsidiëring vindt plaats op basis van voorcalculatie, waterschappen zijn mede risicodragend (risicoverdeling), waterschappen betalen een 10 procent projectgebonden bijdrage en 100 procent subsidie (op basis van nacalculatie) voor innovaties is mogelijk (teneinde meer doelmatige oplossingen te stimuleren).
- Ontwerpprincipes:
Er gelden uitgangspunten voor een sober ontwerp in relatie tot de toe te kennen subsidie en voor een doelmatig ontwerp in relatie tot de integrale afweging van investerings- en beheer- en onderhoudskosten (de 'Life Cycle Costing' benadering) en kort-cyclisch en partieel versterken.
- Eisen bij subsidieverlening:
Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting voor kostenramingen volgens de Standaardsystematiek Kostenramingen (SSK-systematiek), de Project Planning Infrastructuur (PPI), toepassing van LCC-methodiek, de gefaseerde subsidieverlening, toets door programmadirectie en periodieke verslaglegging.

Medio 2018 werd door het HWBP geconcludeerd dat 'de projectraming van enkele HWBP projecten sterk afwijkt van de raming waarvan in een eerdere fase in het programma is uitgegaan'. Vervolgens is een verkenning naar de ontwikkelingen van de projectramingen uitgevoerd; dit leidde in 2019 tot de 'feitenanalyse veranderende kostenramingen HWBP'. In de feitenanalyse is, op basis van een steekproef van 14 lopende projecten, het volgende geconstateerd: bij een aantal waterschappen is sprake van forse verhogingen (kosten per km) op basis van de herijking van de initiële kostenraming (en op basis van het voorkeursalternatief). Er zijn ook projecten waarvan de kosten lager zijn dan waarvan in de programmaraming eerder was uitgegaan. In sommige gevallen doordat de technische scope is verkleind danwel (deels) is vervallen. Bottomline: de tendens van de kosten per kilometer is dat deze toeneemt.

Het HWBP ging in 2015 uit van een totale scope van circa 900 kilometer tegen een prijs van circa 9 miljoen euro per kilometer. Middels kennisontwikkeling en innovatie is een van de doelen van het programma dat de gemiddelde prijs voor dijkversterking in 2050 uitkomt op circa 7 miljoen euro per kilometer. In 2015 is een programmaraming gemaakt dat neerkomt op 5,4 miljard euro reservering. Deze raming kent een betrouwbaarheidsbandbreedte van circa 33% (€ 3,6 miljard tot € 7,1 miljard).

In de feitenanalyse komt men tot de volgende constatering:

- De scope (aantal te versterken kilometers) per project schommelt; bij 3 van de 14 projecten is de veiligheidsscope ongewijzigd gebleven. De wijzigingen in scope varieert in forse afname (nadere veiligheidsanalyse en toepassing nieuwe rekentechnieken tot -92%) tot forse toename (toevoeging tussenstukken tot +56%). De totale scope (gemiddeld) van de 14 projecten samen is niet significant gewijzigd (+1,5%).



- De prijs per kilometer dijkversterking is gewijzigd (op basis van het voorkeursalternatief ten opzichte van initiële projectraming). Uit de feitenanalyse van 14 projecten bleek dat 2 projecten fors beneden de 6 miljoen euro per kilometer bleven; bij de 12 resterende projecten varieerden de kosten tussen de 6,7 en 21,5 miljoen euro per kilometer.

Tot slot noemt de feitenanalyse de volgende oorzaken voor de veranderende kostenramingen: veiligheidseisen (strengere normen), werkwijze (van grof naar fijn, optimalisatie, maatwerk en toepassen nieuwe kennis), beleid keringbeheerder (grondeigendom, maximaal ruimtebeslag), bestuurlijke afspraken, HWBP-kaders en projectspecifieke uitgangspunten.

4.3. Grote oppervlaktewateren

4.3.1. Uitgaven

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014 tot en met 2019. In deze periode is ruim 13,5 miljoen euro gerealiseerd op het thema Grote oppervlaktewateren.

Realisatie artikel 11.03 (en artikel 12 tot 2016) Infrastructuur en Waterstaat. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
11.03	Grote oppervlaktewateren	2.834	2.207	2.575	2.390	2.303	1.211	13.520
11.03.01	Opdrachten	2.834	2.207	2.575	2.390	2.303	1.211	13.520

Bron: Jaarverslag en Slotwet Infrastructuur en Milieu, artikel 11 (en 12), 2014-2019

Samen met gebiedspartners is gewerkt aan verschillende gebiedsagenda's. IenW nam het initiatief vanuit de eigen beleidsverantwoordelijkheid voor Grote Wateren en was verantwoordelijk voor 25% van het budget. Samen met collega departementen en gebiedspartners werd een gezamenlijke ambitie om kansen en maatregelen passend te laten zijn voor gebieden uitgewerkt in uitvoerings-, kennis en innovatieagenda. Van het budget in 2019 waren uitgaven van IenW voor 44% juridisch verplicht.

Tabel 8. Realisatie artikel 2 Deltafonds. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
2.02	Overige waterinvesteringen zoetwatervoorziening		6.727	31.830	9.327	9.492	4.345	61.721
2.02.01	Verkenningen en planuitwerking		1.231	0	0	0	0	1.231
2.02.02	Realisatieprogramma		5.496	31.830	9.327	9.492	4.345	60.490
2.03	Studiekosten		1.609	2.088	2.070	2.247	2.089	10.103



2.03.01	Studie- en onderzoekskosten Deltaprogramma	1.609	2.088	2.070	2.247	2.089	10.103
2.09	Ontvangsten Investerings in zoetwatervoorziening	2.219	6.716	0	755	6.893	16.583

Bron: Jaarverslag en Slotwet Deltafonds, 2014-2019

I&W leverde een belangrijke bijdrage aan het Programma Zoetwater van de uitvoering van de Deltabeslissing Zoetwater als onderdeel van het Deltaprogramma. Het Realisatieprogramma Zoetwater beschrijft de maatregelen die genomen worden in de periode 2015-2021. Middels de Deltawet wordt het mogelijk gemaakt dat uitgaven of subsidies worden vrijgemaakt voor het behalen van doelstellingen rondom waterveiligheid en zoetwater.

Tabel 9. Realisatie artikel 4 Deltafonds. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
4.01	Experimenteerprojecten	0	0	6.200	800	0	7.000
4.01.01	Experimenteerprojecten	0	0	6.200	800	0	7.000
4.02	Geïntegreerde contractvormen /PPS	0	0	0	20.174	20.920	41.094
4.02.01	Geïntegreerde contractvormen /PPS	0	0	0	20.174	20.920	41.094
4.09	Ontvangsten experimenteerartikel			3.200	800		4.000

Bron: Jaarverslag en Slotwet Deltafonds, 2014-2019

4.3.2. Onderbouwing van de uitgaven

Grote oppervlaktewateren: integrale aanpak via gebiedsagenda's

Een integrale aanpak is niet vanzelfsprekend. Het Rijk verstrekt hiertoe dan ook opdrachten. Ten behoeve van de grote oppervlaktewateren ligt de nadruk bij het opstellen van gebiedsagenda's met een integraal karakter. IenW nam het initiatief om samen met collega-departementen en gebiedspartners gebiedsagenda's en gezamenlijke uitvoeringsagenda's te ontwikkelen voor de grote wateren. Deze wordt afgestemd in de bestuurlijke MIRT-overleggen. Ook wordt gewerkt aan een gezamenlijke kennis- en innovatieagenda.

Wadden

Het Ministerie van IenW heeft (mede namens LNV) samen met de regio een gebiedsagenda Wadden 2050 opgesteld. In de gebiedsagenda wordt een plek gegeven aan de bevindingen uit onder meer de Evaluatie van de Structuurvisie Waddenzee, de Beleidsverkenning en de tussentijdse evaluatie van de Samenwerkingsagenda Verbetering Beheer Waddenzee en de Natuurambitie Grote Wateren. De gebiedsagenda Wadden 2050 komt in de plaats van de eerder aangekondigde Rijksvisie op de toekomstige ontwikkeling van het Waddengebied en levert input voor de Nationale



Omgevingsvisie en het overige instrumentarium van de Omgevingswet. De beheerautoriteit moet in 2019 van start gaan.

Eems-Dollard

Rijk en regio werken structureel aan ecologische verbetering van de Eems-Dollard. De ambitie is dat de Eems-Dollard in 2050 voldoet aan het ecologisch streefbeeld.

Schelde-estuarium

Nederland en Vlaanderen werken in de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie samen aan een zogenoemde Agenda voor de Toekomst voor de integrale en duurzame ontwikkeling van het Schelde-estuarium. Een rode draad van deze agenda is hoe met slim(mer) sedimentbeheer de balans kan worden versterkt tussen de veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid van het Schelde-estuarium. In 2018 is het eerste onderzoeksprogramma van de Agenda voor de Toekomst geëvalueerd, in 2019 is een tweede evaluatie uitgevoerd.

Zuidwestelijke Delta

Voor de Zuidwestelijke Delta ligt er een ontwerp-Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Hierin schetst het kabinet een ontwikkelrichting voor een verbeterde waterkwaliteit de natuur, recreatie en toerisme, landbouw, schelpdierteelt en de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt. Vanuit het Deltaprogramma zoetwater worden maatregelen getroffen om de zoetwatervoorziening van gebieden rondom het Volkerak-Zoommeer te verbeteren. Regio en Rijk hebben in 2019 de Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta opgesteld. De inzet is het natuurlijk en het economisch kapitaal van de grote wateren in de Zuidwestelijke Delta in evenwicht met elkaar te ontwikkelen, binnen de randvoorwaarde van waterveiligheid. Het in 2017 opgeleverde MIRT-onderzoek Integrale Veiligheid Oosterschelde (IVO) is verbreed zodat naast de gevolgen van de klimaatverandering op de veiligheidsstrategie van de Oosterschelde ook de verbinding met de (aanpak van de) zandhonger van de Oosterschelde.

Noordzee

In 2016 heeft Nederland het voorzitterschap van de Europese Commissie bekleed. In dat verband is in 2015 en 2016 de samenwerking met de Noordzeelanden op het gebied van Maritieme Ruimtelijke ordening en die met de Europese Commissie geïntensiveerd. De Beleidsnota Noordzee 2016–2021, onderdeel van NWP2, geldt als het maritieme ruimtelijke plan conform de eisen van de EU Richtlijn maritieme ruimtelijke planning. In 2017 is een onderbouwende studie uitgevoerd naar de sociale, economische en ecologische samenhang tussen land en zee, die mede bijdraagt aan internationale samenwerking rond de Noordzee. Het Northsea Interreg project (2018) droeg bij aan een gezamenlijke kennisbasis van de Noordzeelanden over lopende en mogelijke nieuwe ontwikkelingen met een grensoverschrijdend karakter. De resultaten waren mede input voor het hoofdstuk over de Noordzee in de Nationale Omgevingsvisie.

In de Noordzee 2050 Gebiedsagenda komen de inzichten samen die in de voorgaande jaren door de partners in het Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee (IDON) samen met stakeholdergroepen zijn opgedaan. Met thema's zoals 'bouwen met Noordzeenatuur', 'energietransitie', 'meervoudig ruimtegebruik', 'verbinden van land en zee' en 'scheepvaart en bereikbaarheid'. Dit perspectief is opgenomen in de Beleidsnota Noordzee 2016-2021. De grote maatschappelijke opgaven tot 2030 na de planperiode van de Beleidsnota Noordzee 2016-2021 hebben aanzet gegeven tot het opstellen van een Strategische Agenda Noordzee 2030 met een Uitvoeringsprogramma. Concreet gaat het vooral om het samengaan van de enorme windenergieopgave zoals deze voortvloeit uit de Routekaarten voor Wind op Zee tot 2030 met natuurherstel, voedseltransitie en de ontwikkeling van duurzame en concurrerende sectoren van de Blauwe Economie op zee en in de kustzone, met een doorkijk naar 2050. De strategie krijgt een plek in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) in 2019 en de nadere uitwerking daarvan in het Nationaal



Waterprogramma in 2021. Het is ook onderdeel van de Nederlandse bijdrage aan de invulling van het Strategisch Ontwikkelingsdoel voor de zeeën en oceanen (SDG 14).

Realisatieprogramma Zoetwater & Studie- en onderzoekskosten Deltaprogramma

Met de middelen uit het Deltafonds wordt momenteel verkend welke maatregelen daadwerkelijke oplossingen bieden met het oog op zoetwatervoorziening en zoetwaterbeschikbaarheid. Twee artikelen uit het Deltafonds (2 en 4) worden hiertoe ingezet.

Artikel 2, Investeren in zoetwatervoorziening, betreft de volgende instrumenten en activiteiten (Begroting Deltafonds 2015-2019).

- Subartikel 2.01 betreft de Aanleg waterkwantiteit. Hierop zijn geen projecten verantwoord.
- Overige waterinvesteringen Zoetwatervoorziening (subartikel 2.02): projecten die de zoetwatervoorziening bevorderen en de kwaliteit waarborgen. Dit zijn maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van waterschaarste en ook ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen, voor zover deze onderdeel uitmaken van opgaven op het gebied van zoetwatervoorziening. Het gaat daarbij om:
 - Het verkenningen- en planuitwerkingsprogramma (2.02.01) dient daarbij om een probleem of een initiatief met een maatschappelijke meerwaarde te verkennen en om daarna, indien nodig, uit alternatieven de beste oplossing voor het probleem te zoeken en voor te bereiden voor de uitvoering.
 - Realisatieprogramma zoetwatervoorziening (2.02.02) voor zoetwatermaatregelen van nationaal belang. Deze maatregelen hebben als doel huidige knelpunten in de zoetwatervoorziening te verminderen en Nederland voor te bereiden op de mogelijke gevolgen van klimaatverandering. Een aantal zoetwatermaatregelen van nationaal belang worden door het Rijk uitgevoerd, tevens worden in dit verband subsidies en uitkeringen aan een aantal waterschappen verstrekt.
- Subartikel 2.03 omvat studie- en onderzoekskosten die betrekking hebben op zoetwatervoorziening. Het betreft verdere onderbouwing en ontwikkeling van adaptatiepaden en het nieuwe peilbesluit voor het IJsselmeer.

We zien in de ontwikkeling van het realisatieprogramma dat uitvoeringsmaatregelen gericht op zoetwatervoorziening tevens zijn bedoeld om bij te dragen aan het verbeteren en beschermen van de ecologische en chemische waterkwaliteit. Voorbeelden van zoetwatermaatregelen van nationaal belang waarbinnen dit plaatsvindt zijn het Besluit Beheer Haringvlietsluizen en de Ecologische Maatregelen Markermeer (waaronder Hoornse Hop en Marker Wadden) als onderdeel van KRW.

Vanuit het Deltafonds, artikel 4, Experimenteren cf. Art III Deltawet, gaat het om:

- Experimenteren (4.01) met integrale uitvoering van het Deltaprogramma en integrale bekostiging. Uit het Deltafonds worden uitgaven gedaan voor maatregelen en voorzieningen op andere beleidsterreinen zoals natuur, milieu of economische ontwikkeling, mits deze maatregelen samenhangen met maatregelen ten behoeve van waterveiligheid of zoetwatervoorziening en mits er sprake is van extra toegevoegde middelen aan het fonds afkomstig van andere begrotingen van het Rijk of derden. In dit kader is bijgedragen aan de eerste fase Marker Wadden.
- Geïntegreerde contractvormen/PPS (4.02). Bij infrastructuurprojecten waarbij sprake is van publiek-private samenwerking (PPS) bestaat de betaling uit een geïntegreerd bedrag voor aanleg, onderhoud én financiering gedurende een langdurige periode. Het project Afsluitdijk is in 2018 met een dergelijk contract op de markt gezet.



4.4. Waterkwaliteit

4.4.1. Uitgaven

Tabel 10. Realisatie artikel 11.04 (en artikel 12 tot 2016) Infrastructuur en Waterstaat. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

	Gerealiseerd jaarsverslag 2014	Gerealiseerd jaarsverslag 2015	Gerealiseerd jaarsverslag 2016	Gerealiseerd jaarsverslag 2017	Gerealiseerd jaarsverslag 2018	Gerealiseerd jaarsverslag 2019	Totaal
11.04 Waterkwaliteit	84.827	5.915	7.126	6.924	6.329	6.645	117.766
11.04.01 Opdrachten	3.978	4.076	4.002	3.638	3.997	3.659	23.350
11.04.02 Subsidies	277	261	478	436	436	400	2.288
11.04.03 Bijdragen aan mede overheden	0	460	972	350	325	500	2.607
11.04.04 Bijdragen aan internationale organisaties	1.626	1.118	1.674	2.500	1.571	2.086	10.575
Bijdrage aan agentschappen (RWS ⁸)	78.946						78.946

Bron: Jaarverslag en Slotwet Infrastructuur en Milieu, artikel 11 (en 12), 2014-2019

Tabel 11. Realisatie artikel 7 Deltafonds. Alle bedragen zijn x 1000 euro.

	Gerealiseerd Jaarsverslag 2014	Gerealiseerd Jaarsverslag 2015	Gerealiseerd Jaarsverslag 2016	Gerealiseerd Jaarsverslag 2017	Gerealiseerd Jaarsverslag 2018	Gerealiseerd Jaarsverslag 2019	Totaal
7.01 Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water		24.971	16.317	5.881	16.161	19.877	83.207
7.01.01 Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water		24.971	16.317	5.881	16.161	19.877	83.207
7.02 Overige aanlegprojecten waterkwaliteit		9.801	2.493	284	1.172	3.049	16.799
7.02.01 Realisatieprogramma overige aanleg waterkwaliteit		9.801	2.493	284	787	805	14.170
- Waarvan bijdrage aan agentschap RWS		3.749	1.445	282	787	805	7.068
7.02.02 Planuitwerking overige aanleg waterkwaliteit		0	0	0	385	2.244	2.629

⁸ Betreft bijdrage voor Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren, natuurcompensatie Perkpolder, Natuurlijker Markermeer/IJ-meer, verruiming vaargeul Westerschelde.



	- Waarvan bijdrage aan agentschap RWS	0	0	0	385	2.244	2.629
7.03	Studiekosten waterkwaliteit	0	280	857	2.462	5.482	9.081
7.03.01	Studiekosten waterkwaliteit	0	280	857	2.462	5.482	9.081

Bron: Jaarverslag en Slotwet Deltafonds, 2014-2019

4.4.2. Onderbouwing van de uitgaven

In 2019 is voor het Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water (7.01), vergeleken met de begroting 2019, circa 28 miljoen euro minder uitgegeven. Deze lagere uitgaven zijn het gevolg van een geactualiseerde planning van een aantal planstudies, aanbestedingen en realisatie van projecten in de tweede tranche. In de planning is nu een realistischer doorlooptijd voor voorbereidingen, het uitwerken van ontwerpen, het verkrijgen van de benodigde gronden en het uitwerken van de samenwerkingsovereenkomsten met de regionale partners opgenomen. Voor een deel van het maatregelenpakket leidt dit tot een beperkte overschrijding van de mijlpaal voor oplevering van de tweede tranche (eind 2021). Dit heeft echter geen effect op het behalen van de eindmijlpaal van het KRW Programma.

Voor Studiekosten waterkwaliteit (7.03) is in 2019 circa 25 miljoen euro minder uitgegeven dan begroot. De lagere uitgaven zijn voornamelijk veroorzaakt door vertraging in de uitvoering van de waterkwaliteitsmaatregelen voor € 22,9 miljoen.

Uitgaven maatregelen Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water

In de periode van 2010 tot en met 2017 is voor het realiseren van de maatregelen in de eerste tranche in totaal € 266 miljoen uitgegeven. Er was € 281 miljoen beschikbaar. Het resterende budget van € 15 miljoen wordt gebruikt voor de tweede en derde tranche. Tot en met 2019 is circa € 59 miljoen van het totale budget van € 228 miljoen uitgegeven voor het realiseren van maatregelen uit de tweede tranche.

De verwachting is dat de kosten per maatregel oplopen tot € 2,9 miljoen in de derde tranche. Dit doordat in de derde tranche in een aantal gevallen aanlegmaatregelen van eenzelfde type binnen één waterlichaam zijn samengebracht tot één maatregel. Daarnaast neemt de complexiteit van de maatregelen toe door de (beperkte) beschikbaarheid van grond, vooral in het rivierengebied.

Opgemerkt moet worden dat het Kabinet Rutte I in 2011 het budget voor de periode na 2015 (en daarmee ook de capaciteit van RWS) stopzette. In 2014 en 2015 zijn de benodigde budgetten weer volledig beschikbaar gesteld. Daarna, in 2016, is RWS weer gestart met het inzetten van capaciteit op het programma.



5. Beschikbaar onderzoeksmateriaal

In dit hoofdstuk analyseren we het bestaande onderzoeksmateriaal met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de inspanningen die gedaan worden in het kader van artikel 11. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

We inventariseren eerst het bestaande onderzoeksmateriaal en laten zien wat er over de doeltreffendheid en de doelmatigheid voor de diverse beleidsonderdelen is opgenomen in de betreffende onderzoeken. Vervolgens geven we aan waarover wel en waarover geen uitspraken mogelijk zijn op basis van de bestaande onderzoeken.

Methodisch: toekennen van hardheid van constatering

Aan de evaluatierapporten kennen we expertmatig een cijfer toe dat een toenemende mate van overtuigendheid representeert (naar de SEO-ladder): 1. mogelijk, 2. potentieel, 3. waarschijnlijk, 4: zeer waarschijnlijk, 5. bewezen.

5.1. Algemeen waterbeleid

5.1.1. Uitgevoerde evaluaties

Voor dit onderdeel zijn de volgende evaluatierapporten benut:

- *2015: Evaluatie gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen 18 maart 2015*. Deze rapportage geeft inzicht in de gecombineerde stembusverkiezing. Er wordt ingegaan op hoe de verkiezingen zijn verlopen in termen van organisatie, procedure en stemgerechtigden. De stemopneming en ervaringen van stembureauleden worden daarnaast geëvalueerd. Er wordt niet ingegaan op doelmatigheid of efficiëntie van de verkiezingen.
- *Evaluatie Partners voor Water 3*. Wij beoordelen deze evaluatie als een kwalitatieve analyse, hardheid SEO 3. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2010-2015.
- *2017: Tweede tussentijdse evaluatie Bestuursakkoord Water*. Het hoofddoel van het BAW is het vergroten van de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Daarnaast zijn afspraken gemaakt om de doelmatigheidswinst te vergroten. De afspraken om doelmatigheidswinst te vergroten lopen tot 2020, de rapportage geeft daarmee een tussentijdsbeeld van de status in 2017.
- *2017: Evaluatie Topsectorenaanpak*. Deel 1 vormt het hoofdrapport. Wij beoordelen deze evaluatie als een kwalitatieve analyse, hardheid SEO 2. In deze evaluatie is per topsector (waaronder Water) een achtergrondstudie uitgevoerd. Het hoofddoel van het topsectorenbeleid is het verstevigen van de afstemming tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden zodat er beter samen kan worden gewerkt en innovatiesystemen kunnen worden versterkt. Er wordt gesteld dat de topsectorenaanpak in het algemeen zeker doeltreffend is, voor de topsector water is dit moeilijker te zeggen omdat de sector al goed georganiseerd is op zichzelf. Ook is doelmatigheid geëvalueerd. Vanwege de bijzondere vormgeving van de aanpak kunnen slechts in beperkte mate uitspraken gedaan worden over de doelmatigheid. Op basis van de geschatte opbrengsten en bescheiden kosten van de



Topsectorenaanpak lijkt er sprake te zijn van een doelmatige beleidsstrategie. Door private en publieke middelen (inclusief budgetten van beleid dat niet voor Topsectoren geormerkt is) gericht in te zetten is het aannemelijk dat de voordelen opwegen tegen de investeringen in organiserend vermogen.

Verder is gebruik gemaakt van de inzichten uit:

- *2014: OECD Studies on Water: Water Governance in the Netherlands, Fit for the Future?* Deze studie beschrijft de uitdagingen, uitvoering en effectiviteit van het Nederlandse waterbeheer en duidt doelmatigheid in termen van budgettaire efficiëntie. Geconstateerd wordt dat het Nederlandse waterbeheer van hoog niveau is maar de verbinding met andere opgaven zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening soms niet sterk is, wat uiteindelijk leidt tot hogere kosten in het waterbeheer. De financiële prikkel om iets met watermanagement te doen is vaak onvoldoende, waardoor gebiedsontwikkelaars zich ook niet gedwongen voelen hier rekening mee te houden. Andere aspecten die worden genoemd als verbeterpunten zijn de meer expliciete toepassing van de principes 'gebruiker/vervuiler/veroorzaker/belanghebbende betaalt' en een groter waterbewustzijn.
- *2016: Koers houden in de Delta: Ontwerp van een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma - Beleidsstudie (PBL)*. De rapportage schetst een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma om een vinger aan de pols te houden voor de lange termijn ontwikkelingen rondom het programma. Daarnaast worden voorwaarden geschetst rondom monitorings- en evaluatiestructuren. Het doel van deze rapportage is te leren van het verleden en samenwerken, adaptief en integraal werken verder te stimuleren. Een van de thema's van het monitorings- en evaluatiekader is efficiëntie (doelmatigheid). Er worden in deze rapportage geen conclusies getrokken, het roept op tot het verder bepalen van een evaluatie raamwerk.
- *Jaarlijks: voortgangsrapportage 'Staat van Ons Water' (tot 2016: 'Water in Beeld')*. Hierin wordt over onder andere de uitvoering van het Nationaal Waterplan 2016-2021, het Bestuursakkoord Water uit 2011, het uitvoeringsprogramma van de Beleidsnota Drinkwater en de uitvoering van de Europese richtlijnen over waterkwaliteit, overstromingsrisico's en de mariene strategie gerapporteerd ten behoeve van de Tweede Kamer. De rapportage maakt inzichtelijk wat de uitgaven van overheden zijn geweest op gebied van waterbeheer op basis van het Bestuursakkoord water. Een van de hoofdoelen van het BAW is om de doelmatigheidswinst van het waterbeheer te vergroten (kostenstijging beperken). Er wordt gesteld dat de doelmatigheidswinst in 2019 groter was dan verwacht '*door met name meer en betere samenwerking, toegenomen efficiency, verbeterd assetmanagement en gezamenlijke investering(sbeslissing)en van waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven*'.
- *Waterschapsspiegel (verschijnt eens in de twee jaar, meest recente versie 2018)*. Hierin wordt door de waterschappen meer specifieke resultaatinformatie over de vier kerntaken van het waterschap (waterveiligheid, voldoende water, schoon water en zuiver afvalwater) gepubliceerd. Daarnaast wordt het maatschappelijk verantwoord handelen en overkoepelende thema's van het waterschapswerk meegenomen: dienstverlening, financiën en doelmatigheid. Het doel is om inzicht te geven in verschillen tussen verschillende waterschappen, verkennen van mogelijkheden tot verbetering door van elkaar te leren, bijdragen aan de transparantie over prestaties en kosten en het afleggen van verantwoording over het behalen van (wettelijke) afspraken. Waterschappen stellen ieder jaar vast wat de belangrijkste doelmatigheidstrajecten zijn en in de waterschapsspiegel worden deze geëvalueerd. In de rapportage wordt gesteld dat '*de opbrengsten van de waterschapsbelastingen stijgen, maar dat deze zich gematigder ontwikkelen dan de afspraken in en prognoses van het BAW*'.

5.1.2. Niet-geëvalueerde beleidsonderdelen

Voor de volgende beleidsonderdelen hebben we geen evaluatierapporten ontvangen of kunnen vinden:

- Communicatie over de uitvoering van het waterbeleid
- Bijdragen aan educatie en bewustwording rond de betekenis van water voor de maatschappij
- Informatievoorziening



Ook is ons niet gebleken wanneer voor deze onderdelen een evaluatie zal plaatsvinden. Het gaat hier om beleidswerkzaamheden die in de begroting als opdracht, subsidie of als bijdrage aan een agentschap verantwoord zijn. Dergelijke posten zijn vaak te generiek dan wel financieel (te) bescheiden om daarvoor een separate evaluatie uit te voeren.

5.1.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?

Doel: Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie

De ontwikkelingen onder dit beleidsartikel worden zeer positief bevonden, samenwerking binnen de bestuurlijke organisatie maken positieve stappen. Een goed voorbeeld is het bestuursakkoord water (BAW). Het programma ligt op koers; in de beschikbare evaluatie en de rapportage 'De staat van ons water' wordt verwacht dat de gestelde doelen ruim worden gehaald, inclusief de aanvullende doelen uit de addendum BAW (2018), de ontwikkelingen zijn positief.

De implementatie van de omgevingswet is op een aantal vlakken vertraagd. Inmiddels staat de implementatie van de Omgevingswet gepland voor 1 januari 2022. Er zijn echter geen evaluaties beschikbaar over de omgevingswet en evenmin over de integratie van waterbeleid in het omgevingsbeleid. In verschillende evaluaties wordt benoemd dat onderdelen van waterbeleid worden meegenomen maar er worden geen uitspraken gemaakt over doelmatigheid en doeltreffendheid.

De tussentijdse evaluatie BAW geeft inzicht in de positieve voortgang van doelmatigheidswinst die partijen samen realiseren. Ook worden stappen gezet in het vormgeven van de Omgevingswet. Niettemin zijn gefundeerde uitspraken over doelmatigheid in deze beleidsdoorlichting **niet** mogelijk, omdat doelmatigheid als zodanig niet is geëvalueerd. Voor het BAW kan **wel** gesteld worden dat er doeltreffend te werk wordt gegaan, de doelen worden ruim behaald binnen de gestelde termijn.

Doel: Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering

Het samenspel van het Deltaprogramma, deltacommissaris en deltafonds heeft zeer goed gefunctioneerd. De Deltawet heeft waterbeheer goed op de agenda gezet. De samenhang van instrumenten rondom de deltawet is een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige wateropgave op de lange termijn. De inzet wordt door betrokken bij de ex-post evaluatie deltawet als goed tot zeer goed beoordeeld, echter zijn er grote verschillen in het tempo en de concreetheid van plannen en deltabeslissingen. De causaliteit tussen de inspanningen en de prestaties van het Deltaprogramma is niet eenduidig vast te stellen, omdat nooit duidelijk zal worden wat er zonder Deltaprogramma zou zijn gebeurd en bereikt. Niettemin meent de commissie dat het Deltaprogramma voor alle domeinen een aanzienlijke toegevoegde waarde heeft gehad; de beleidsvorming is sterk versneld (normering waterveiligheid) dan wel op gang gebracht (zoetwater, ruimtelijke adaptatie). De impuls die het Deltaprogramma heeft gegeven, hangt in belangrijke mate samen met het punt waarop het beleidsthema zich in de levenscyclus bevindt: waterveiligheid is een volwassen beleidsterrein, terwijl zoetwater en zeker ruimtelijke adaptatie in hun huidige vorm vrij nieuw zijn (voor ruimtelijke adaptatie zijn nog geen substantiële rijksuitgaven gedaan). Er worden in de beschikbare evaluaties geen concrete uitspraken gedaan over doelmatigheid en doeltreffendheid, daarom kunnen ook in deze evaluaties **geen** conclusies getrokken worden over doelmatigheid en doeltreffendheid.

Op het thema water en klimaat is veel vooruitgang. Op de meeste vlakken worden acties uitgevoerd volgens planning, waardoor gesteld kan worden dat het programma doeltreffend is. Er zijn **geen** evaluaties beschikbaar om uitspraken te kunnen doen of de maatregelen doeltreffend zijn en de uitvoering doelmatig is.



Doel: Internationale concurrentiepositie versterken

Partners voor water heeft een positief effect gehad en wordt over het algemeen goed gewaardeerd. Op basis van een enquête is opgehaald hoe respondenten doeltreffendheid en doelmatigheid beoordelen. 69% heeft de PvW3 als doeltreffend beoordeeld. 40% vindt dat de PvW3 middelen op een slimme manier zijn ingezet, 31% vindt dat dit niet het geval is, de overige respondenten hebben geen mening. Als kanttekening is gegeven dat de doelstellingen voor PvW3 onvoldoende concreet gemaakt zijn voor een kwantitatieve en harde beoordeling. De strategische doelstellingen zijn sinds 2016 niet gewijzigd.

De topsectorenaanpak heeft een positief effect op de integraliteit van aanpak in Nederland, ook op gebied van export heeft de topsectorenaanpak een positieve impuls gegeven. Op gebied van doeltreffendheid zijn positieve ontwikkelingen te zien, er is meer synchronisatie en samenwerking ook in de landen waar de Nederlandse watersector is gepromoot.

Op gebied van doeltreffendheid kan gesteld worden dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in beide programma's. Op gebied van doeltreffendheid is geen uitspraak te doen doordat doelen onvoldoende specifiek zijn gemaakt en niet gekoppeld kunnen worden aan specifieke acties. De vooruitgang is overwegend positief. Over het verbeteren van de Nederlandse concurrentiekracht in het buitenland is het **niet** mogelijk uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid.

Doel: Vergroten waterbewustzijn

Activiteiten zoals de lancering van de websites overstroomik.nl, helpdeskwater.nl en onswater.nl hebben bijgedragen aan het vergroten van waterbewustzijn en zelfredzaamheid van burgers. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet geëvalueerd.

5.2. Waterveiligheid

5.2.1. Uitgevoerde evaluaties

HWBP-2

In de periode 2014-2019 is geen evaluatie uitgevoerd voor het HWBP-2. De eindevaluatie van het programma wordt uitgevoerd zodra de grootprojectstatus voor HWBP-2 wordt beëindigd⁹. Daarom baseren we ons in deze beleidsdoorlichting op de voortgangsrapportages HWBP-2 die tot op heden zijn gepubliceerd. De groot projectstatus van het programma betekent dat deze rapportage twee keer per jaar worden opgesteld. De gegevens in deze voortgangsrapportages zijn kwantitatief en kwalitatief van aard (en hebben een SEO hardheid van 3).

HWBP

Voor dit onderdeel zijn de volgende evaluatierapporten benut:

- *Evaluatie subsidieregeling Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)*, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2019, rapport opgesteld door Decisio, TwynstraGudde en Sweco. Dit betreft een kwantitatieve en kwalitatieve en tussentijdse analyse om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling HWBP (SEO ladder 2/3).

⁹ In de 13e voortgangsrapportage (2018) is hierover gezegd: de eventuele beëindiging van de grootproject status kan gekoppeld worden aan het moment dat het volledige project Markermeerdijk, inclusief Durgerdam, in realisatie is.



Daarnaast is gebruik gemaakt van de inzichten uit:

- *Hoogwaterbeschermingsprogramma Projectenboek 2021*, Programmabureau HWBP, november 2020. Dit betreft een rapportage die jaarlijks wordt uitgebracht en bevat de dijkversterkingen die geprogrammeerd staan voor de periode 2021-2026.
- *Feitenanalyse veranderende kostenramingen HWBP*, 14 augustus 2019, opgesteld door het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Deze feitenanalyse is "een weergave van oorzaken van de ontwikkeling tussen verschillende ramingen van 14 projecten (steekproef uit de lopende projecten) en de bevindingen die daaruit volgen. Doel van de feitenanalyse is inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling van projecten om te leren van de opstartfase van het programma en om samen met alliantiepartners kennisvragen te identificeren".
- *Methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten*, oktober 2016, Blueconomy. In dit rapport is, op verzoek van de Minister, een methode uitgewerkt voor ex-post doelmatigheidsevaluatie van waterveiligheidsprojecten.

Maaswerken

De eindevaluatie van het programma Zandmaas/Grensmaas (2018) vormt de basis voor voor onze bevindingen. De evaluatie is opgesteld aan de hand van beschikbare (en niet vertrouwelijke) projectinformatie en gesprekken met ruim 30 betrokkenen. De evaluatie baseert zich op zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens en is eenmalig uitgevoerd. Deze bron heeft een hardheid van 2 tot 3 op de SEO effectladder. Aanvullend maken we gebruik van de gepubliceerde voortgangsrapportages van Maaswerken. Deze rapportage werd periodiek, tweemaal per jaar, uitgevoerd. Daarnaast maken we gebruik van het onderzoek *Methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten*, oktober 2016, Blueconomy. In dit rapport is een methode uitgewerkt voor ex-post doelmatigheidsevaluatie van waterveiligheidsprojecten.

Ruimte voor de Rivier

De eindevaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier vormt de basis voor voor onze bevindingen. De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de eisen die hiervoor worden gesteld in de Regeling Grote Projecten. Ter voorbereiding op de evaluatie zijn diverse tussenevaluaties uitgevoerd, namelijk over doelbereik waterveiligheid, doelbereik ruimtelijke kwaliteit, bestuurlijke samenwerking, programmabeheersing en tot slot communicatiestrategie. De evaluatie is gebaseerd op zowel kwantitatieve (financiële gegevens en projectaantallen) als kwalitatieve gegevens. Wij beoordelen deze bron als een 2/3 op de SEO effectladder. Aanvullend is gebruik gemaakt van de laatste voortgangsrapportage van Ruimte voor de Rivier en het rapport van Blueconomy.

Overige bronnen

- *2013: Verlengde derde toets waterkeringen - periodieke toetsing van primaire waterkeringen*. Bij de derde toetsronde (LRT3, 2006-2011) kon voor een deel van de primaire waterkeringen nog geen veiligheidsoordeel worden bepaald. De dijktrajecten of kunstwerken zonder veiligheidsoordeel hebben de status 'nader onderzoek' gekregen. Dit rapport bevat de uitkomsten van de verlengde derde toets waterkeringen, waarbij minstens de helft van de keringen en kunstwerken die 'nader onderzoek' vallen nader zijn onderzocht. Dit rapport is geen evaluatie en bevat daarmee geen uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.
- *2016: Tussentijdse beleidsevaluatie 3 grote waterveiligheidsprogramma's*. In deze tussentijdse evaluatie wordt het beleid van de drie grote waterveiligheidsprogramma's geëvalueerd. Het betrof het HWBP-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier. Deze evaluatie bevatte ook lessen uit eerdere evaluaties. De evaluatie is gebaseerd op een enquête met 100 respondenten, 50 diepte-interviews en drie aanvullende interactieve leerbijeenkomsten met 40 personen. De evaluatie doet uitspraken over het doelbereik maar doet geen uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in zijn geheel. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomst.



- *2017: Herziening ligging basiskustlijn.* Dit rapport betreft geen evaluatie van beleid maar een herziening van de ligging van de basiskustlijn in Nederland. Het rapport omvat het voorstel voor de herziening van de basiskustlijn (BKL). De BKL is de lijn op basis waarvan de Minister beoordeelt of ingrepen door middel van zandsuppleties om de kustlijn te handhaven, noodzakelijk zijn. Hiervoor heeft Rijkswaterstaat de ligging van de BKL langs de hele Nederlandse kust geanalyseerd en 8 locaties geselecteerd waar het wenselijk is om de BKL te verleggen. Op vijf locaties is het herzien van de BKL nodig om het voor veiligheid benodigde zandvolume in stand te houden. Op drie morfologische locaties is het herzien van de BKL nodig omdat deze niet aansluit bij de natuurlijke, reële ligging en vorm van de kust en daardoor geen signaalfunctie meer heeft.
- *2019: Vijfjaarlijkse evaluatie activiteiten Schelde-estuarium.* Dit betreft een evaluatie van het Verdrag Beleid en Beheer van het Schelde-estuarium. Conform artikel 9 van het Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium evalueert de VNSC elke vijf jaar de mate waarin de doelstellingen van dat verdrag zijn verwezenlijkt. De evaluatie gaat in op de organisatiestructuur, het instrumentarium, de externe betrekkingen en een inhoudelijk onderdeel. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van de vorige evaluatierapporten over het Verdrag Beleid en Beheer, input van betrokkenen en lopende onderzoeksinitiatieven. Het rapport bevat conclusies voor wat betreft de implementatie van de aanbevelingen uit de vorige evaluaties. Het rapport bevat geen expliciete uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid, maar bevat wel conclusies over de werking van het instrumentarium, de organisatiestructuur en de inhoudelijke componenten.

5.2.2. Niet- geëvalueerde beleidsonderdelen

Voor de onderwerpen die vallen onder de Studie- en onderzoekskosten en Opdrachten zijn geen evaluaties uitgevoerd. Het gaat hier om beleidswerkzaamheden die in de begroting als opdracht, subsidie of als bijdrage aan een agentschap verantwoord zijn. Dergelijke posten zijn vaak te generiek dan wel financieel (te) bescheiden om daarvoor een separate evaluatie uit te voeren.

5.2.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?

De evaluatie van de subsidieregeling HWBP doet expliciete uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling. Op basis hiervan zijn dus uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk.

De overige evaluaties doen geen expliciete uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid. De eindevaluatie van Maaswerken bevat de beleidstheorie, kwalitatieve uitspraken en toont de doelrealisatie aan. De eindevaluatie van Ruimte voor de Rivier doet geen expliciete uitspraken over de doeltreffendheid van het programma maar wel over het doelbereik. Op basis van de beschikbare informatie lijken uitspraken over doeltreffendheid van Ruimte voor de Rivier en Maaswerken in zekere mate echter wel mogelijk (afgeleid van doelbereik in combinatie met voortgangsinformatie van programma's). Over doelmatigheid zijn in de betreffende evaluaties geen expliciete uitspraken gedaan, maar bevatten wel de bouwstenen die (volgens de systematiek van Blueconomy) nodig zijn om deze uitspraken te doen. Deze methode is daarom in deze beleidsdoorlichting alsnog (door ons) gehanteerd om uitspraken over doelmatigheid voor Ruimte voor de Rivier en Maaswerken te doen. Ook voor het HWBP-2, waar geen evaluaties van beschikbaar zijn, is het mogelijk op basis van het doelbereik en de programmaringen en begrotingen uitspraken te doen over de doelmatigheid (methode Blueconomy) en doeltreffendheid.



5.3. Grote oppervlaktewateren

5.3.1. Uitgevoerde evaluaties

Grote oppervlaktewateren

Voor dit onderdeel zijn de volgende evaluatierapporten benut:

- *2015: Evaluatie Structuurvisie derde nota Waddenzee: Ontwikkelen als perspectief, beschermen als basis.* Er wordt teruggeblikt op de eerste planperiode (10 jaar) van de Structuurvisie Waddenzee (SVW). De evaluatie richt zich op het doelbereik, bijdrage van instrumentaria (uit SVW, Barro en ander instrumentarium), de stand van zaken van voorgenomen acties, resultaten van onderzoeken en afhandeling van toezeggingen aan de Tweede Kamer. Daarnaast worden belangrijkste huidige probleemstelling en knelpunten in kaart gebracht van het SVW en het Barro. Het Waddenfonds is het financieel instrument horende bij de SVW. De resultaten van het onderzoek over de doelmatigheid van Middeleninzet van de Rekenkamer (2013) wordt benoemd, er wordt niet dieper in gegaan op de doelmatigheid van de SVW.
Wij kennen aan deze studie in zijn methodiek hardheid 3 toe, maar constateren tegelijkertijd dat het niet of nauwelijks ingaat op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- *2019: Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium 2014-2018.* Gericht op de organisatiestructuur van deze Vlaams-Nederlandse samenwerking, beschikbare instrumenten, externe betrekkingen en op inhoudelijke onderdelen van de samenwerking (met als doel duurzame balans tussen de belangen van een veilig, toegankelijk en natuurlijk estuarium). Er wordt niet ingegaan op financiële middelen en doelmatigheid.
Wij kennen aan deze studie hardheid 3 toe, maar constateren tegelijkertijd dat het niet ingaat op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de inzichten uit:

- *2015: Nader onderzoek naar de doorwerking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor het Waddengebied.* Gericht op de knelpunten die gemeenten ervaren bij de toepassing van de regels in het Barro, er wordt in gegaan op knelpunten in de uitvoeringspraktijk en onvolkomenheden in de doorwerking van de regels bij gemeenten. Er wordt niet in gegaan op de doelmatigheid van de regels.
- *2017: Beleidsverkenning Waddengebied.* Gericht op bouwstenen voor toekomstig beleid. Er is onderzocht of het huidig beleid moet worden aangepast in de planperiode van 2019 tot 2030 met een planhorizon naar 2050. Er wordt in deze evaluatie niet ingegaan op doelmatigheid.
- *Jaarlijks: Voortgangsrapportage 'Staat van Ons Water' (tot 2016: 'Water in Beeld').* Hierin wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer over onder andere de uitvoering van het Nationaal Waterplan 2016-2021 en de uitvoering van de Europese richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn Mariene strategie. Eén van de terugkerende onderdelen is de doelmatigheidswinst van het waterbeleid als uitvloeisel van het Bestuursakkoord Water 2011.

Zoetwatervoorziening en -beschikbaarheid

Voor dit onderdeel zijn de volgende evaluatierapporten benut:

- *2016: Op Peil: Wettelijke ex post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening.* Hierin wordt teruggeblikt op de Deltawet, en wordt geconstateerd dat met het instellen van het deltaprogramma, het deltafonds en de deltacommissaris belangrijke randvoorwaarden gecreëerd zijn voor een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven.
Wij kennen aan deze studie hardheid 3 toe. De studie hanteert vervolgens vooral de term doelgerichtheid en is niet expliciet gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid. De causaliteit tussen inspanningen en prestaties is niet eenduidig vast te stellen.



- *2018: Evaluatie waterbeschikbaarheid.* Deze tussenevaluatie voor het Deltaprogramma Zoetwater richt zich specifiek op het functioneren van de dialoog en gezamenlijke rol van overheden en gebruikers met betrekking tot waterbeschikbaarheid. Daarmee geeft het vooral inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het proces. Geconstateerd wordt dat er grote verschillen zijn tussen regio's en nog niet op alle thema's in voldoende informatie beschikbaar is. Over doelmatigheid wordt benoemd dat de Waterbeschikbaarheid mogelijk tot een doelmatiger waterbeheer heeft geleid omdat er meer partijen, kennis en belangen en mogelijke maatregelen samen komen. Hieruit is niet af te leiden welke doeltreffendheid en doelmatigheid in het bijzonder geldt voor de ingezette rijksmiddelen. Wij kennen aan deze studie hardheid 3 toe, maar constateren daarbij dat er niet wordt ingegaan op doeltreffendheid en er (nog) geen concrete uitspraken gedaan kunnen worden over doelmatigheid.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de inzichten uit:

- *2016: Koers houden in de Delta.* Dit PBL-rapport is geschreven om een kader te ontwikkelen voor het monitorings- en evaluatiesysteem van het Deltaprogramma. Zodat de 6-jaarlijkse herijking van het Deltaprogramma kan plaatsvinden volgens de "meten, weten, handelen" systematiek. Het betreft een kwalitatieve analyse, de hardheid hiervan beoordelen wij als 3 op de SEO ladder.
- *2019: Economische analyses zoetwater (2^e tranche).* Hierin is op basis van een risicobenadering gekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn of de huidige maatregelen moeten worden versneld om Nederland voor te bereiden op toenemende droogte. Ook is gekeken welke maatregelen het meest voordelig zijn vanuit maatschappelijk welvaartspectief (maatregelen die ingrijpen op het risico van droogte ten opzichte van de huidige situatie). Er wordt met name in gegaan op toekomstige risico's ten opzichte van klimaatschade er wordt niet in gegaan op efficiëntie of doelmatigheid van reeds ingezette middelen.
- *2019: Werken aan zoet water in de Delta. Deltaprogramma Zoetwater. Voortgangsrapportage. Terugblik 2018 en Vooruitblik 2019-2020.* De constatering in deze voortgangsrapportage is dat het Deltaprogramma Zoetwater op koers ligt. De verwachting is dat de doelen van de voorkeursstrategie met de lopende en geplande maatregelen goed en tijdig te realiseren zijn. Dit leidt tot de constatering dat er vooralsnog geen aanleiding is de Deltabeslissing Zoetwater en de voorkeursstrategieën zoetwater te herzien.
- *Jaarlijks: Jaarverslag DAW (Deltaplan Agrarisch Waterbeheer).* Het grootste gedeelte van grond- en oppervlaktewater valt onder het beheer van agrarische beheerders. Het Ministerie van IenW wil dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater verbetert en dat er voldoende zoetwater beschikbaar is. Om gestelde doelen te behalen wordt veelal ingezet op projecten op het gebied van gewasbescherming, anti-verdroging, vernatting en adaptatie. Dit wordt gedaan door middel van kennisoverdracht, aanleg van voorzieningen en investering in innovaties en herinrichting. Het Ministerie van IenW zorgt voor een belangrijke financiële bijdrage. Er wordt in dit jaarverslag ingegaan op wat er gedaan wordt, maar niet op de doelmatigheid van acties en middelen.

5.3.2. Niet- geëvalueerde beleidsonderdelen

Voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) zijn geen evaluaties beschikbaar. De verklaring hiervoor is dat het programma recent is opgestart; evaluaties zijn voorzien in 2021 (tussenevaluatie) en 2024. De evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van het experimenteerartikel is niet uitgevoerd omdat is gebleken dat er te weinig gebruik is gemaakt van dit artikel.



5.3.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?

Op basis van de beschikbare informatie lijken uitspraken over doeltreffendheid in zekere mate (afgeleid uit met name mate van doelbereik in combinatie met voortgangsinformatie over projecten) mogelijk, maar lijken uitspraken over doelmatigheid niet of nauwelijks mogelijk.

Grote oppervlaktewateren

De constatering is dat voor veel grote oppervlaktewateren geen separate evaluaties hebben plaatsgevonden. De beschikbare evaluaties of rapporten/onderzoeken geven soms indicaties van de mate van doelbereik (waaruit indirect ook iets over doeltreffendheid kan worden afgeleid) en gaan nagenoeg niet in op doelmatigheid.

Zoetwater

De beschikbare rapporten geven veelal inzicht in de voortgang van projecten en geven soms een inkijkje in de mate waarin deze projecten bijdragen aan het doelbereik (met als afgeleide doeltreffendheid). Er zijn veel positieve ontwikkelingen die bijdragen aan het totaal, zo is gesteld dat waterbeschikbaarheid waarschijnlijk tot doelmatiger waterbeheer heeft geleid. Voor andere ontwikkelingen zoals het Deltaprogramma liggen de doelen te ver in te toekomst en kunnen geen uitspraken gedaan worden over doelmatigheid en doeltreffendheid.

5.4. Waterkwaliteit

5.4.1. Uitgevoerde evaluaties

Kaderrichtlijn Water

De volgende evaluatierapporten vormen de basis van onze bevindingen:

- Waterkwaliteit nu en in de toekomst (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016). Wij beoordelen deze evaluatie als een ex-ante evaluatie, die zich baseert op een combinatie van metingen en resultaten van procesmodellen (kwantitatief). Daarmee scoren wij de hardheid op SEO 4 tot 5 (deels wordt ingegaan op de huidige toestand en deels is sprake van prognoses). Naar aanleiding van de conclusies achtten de Minister en de gezamenlijke overheden het nodig te moeten versnellen om tijdige doelrealisatie van de KRW mogelijk te maken. Dit met de Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (2016).
- Nationale analyse waterkwaliteit (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, addendum 2020). Wij beoordelen deze evaluatie als een kwantitatieve analyse op basis van joint fact finding. Daarmee scoren wij de hardheid op SEO 4 tot 5 (deels wordt ingegaan op de huidige toestand en deels is sprake van prognoses). De nationale analyse vormt de kennisbasis voor het opstellen van de maatregelpakketten voor de volgende ronde van de stroomgebiedbeheerplannen (2022-2027) voor de Kaderrichtlijn Water.

Verder is gebruik gemaakt van de volgende rapporten:

- Water in beeld/De staat van ons water (Min I&W)
- KRW-jaarrapportage (Rijkswaterstaat)
- Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016 - 2021 (Rijkswaterstaat)

Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Er is 1 relevant rapport beschikbaar, te weten de Mariene Strategie (deel 1): Actualisatie van huidige milieutoestand, goede milieutoestand, milieudoelen en indicatoren (Min I&W, 2018). In dit rapport is een kwantitatieve beoordeling gemaakt van de mate van doelbereik aan de hand van KRM-indicatoren. Dit gebeurt in principe zesjaarlijks. Het



rapport is vastgesteld door het kabinet en gerapporteerd aan Europese Commissie. Het rapport heeft geresulteerd in de formulering van aanvullende beleidsopgave en aanwijzen van speerpunten voor het programma van maatregelen. Wij kennen aan deze studie hardheid 5 toe, maar constateren tegelijkertijd dat het niet ingaat op doeltreffendheid en doelmatigheid.

5.4.2. Niet-geëvalueerde beleidsonderdelen

Voor de volgende onderdelen zijn (nog) geen evaluaties gedaan en beschikbaar:

- Subsidies. Dit betreft onder andere de BAW-subsidie voor kenniscoaches Rioned en ook de rijksbijdrage aan International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC); laatstgenoemde wordt in 2021 geëvalueerd.
- Bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden (Lumbricus en Synergieprogramma KRW)
- Overige aanlegprojecten waterkwaliteit in de grote wateren.
- Studiekosten waterkwaliteit, waaronder Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en Delta-aanpak Waterkwaliteit. Tot 2019 zijn door IenW nog uitvoeringsmaatregelen bekostigd. Evaluatie volgt in 2021. Overigens zijn deze onderdelen al wel beschouwd als onderdeel van de Nationale Analyse Waterkwaliteit.

5.4.3. In hoeverre zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk?

Kaderrichtlijn Water

Het doelbereik kan beoordeeld worden, want de toestand van rijkswateren wordt jaarlijks gemonitord door Rijkswaterstaat. Uitspraken over de doeltreffendheid zijn (op onderdelen) mogelijk op basis van ex ante prognoses. Een kwantitatieve ex post beoordeling van de doeltreffendheid van maatregelen is echter niet mogelijk op dit moment. Dit door externe factoren die van invloed zijn op de toestand van het water en daarnaast een grofmazige monitoring. Informatie hierover is dus niet beschikbaar. De doelmatigheid kan niet beoordeeld worden, aangezien de evaluaties hier niet op in gaan. De effecten van individuele uitvoeringsmaatregelen per waterlichaam en de kosten daarvan (ook in vergelijking met alternatieve maatregelen) worden beschreven in de KRW-factsheets van RWS. Een overkoepelende evaluatie hiervan is echter niet beschikbaar.

Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Uitspraken over het doelbereik zijn mogelijk op basis van de monitoring van de descriptoren van de goede milieutoestand. Kwantitatieve uitspraken over de doeltreffendheid zijn niet mogelijk. Er is geen overkoepelende evaluatie op doeltreffendheid gedaan voor de KRM maatregelen. Het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid schatten wij in als een grote uitdaging, aangezien een aantal descriptoren niet SMART geformuleerd is en er veel externe factoren van invloed zijn op de milieutoestand van de Noordzee. Kwalitatieve uitspraken over de doeltreffendheid zijn alleen te doen op basis van de potentiële impact van maatregelen. De doelmatigheid kan niet beoordeeld worden door het ontbreken van informatie op een overkoepelend niveau over de kosten en de afwegingen hierbij.



6. Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk analyseren we het doelbereik en de doeltreffendheid van de inspanningen die horen bij artikel 11. Op basis van deze analyse komen we tot een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- RPE vraag 11: Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
- RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid verder te verhogen?
- RPE vraag 15: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid verder te verhogen?

6.1. Algemeen waterbeleid

6.1.1. Effecten van beleid

Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie

Het Bestuursakkoord Water

Het doel is om in (en vanaf) 2020 een structurele doelmatigheidswinst van 750 miljoen euro te realiseren ten opzichte van 2010. De beoogde onderverdeling is een besparing van 450 miljoen in de waterketen (380 miljoen bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven) en 300 miljoen in het beheer van het watersysteem door het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. In de beleidsdoorlichting artikel 11 uit 2014 is geconstateerd dat er op dat moment een doelmatigheidswinst van 100 miljoen euro per jaar (2011-2013) was geboekt. Er lagen toen vooral op vlak van digitalisering & ICT, innovatie en duurzaamheid nog kansen voor flinke doelmatigheidswinst. Voor deze thema's is gewerkt aan regionale implementatie en samenwerking. In 2017 is de Tussentijdse evaluatie BAW uitgevoerd, waarin is geconstateerd dat de uitvoering van de maatregelen zeer goed op schema zat en dat op de gestelde doelen resultaat geboekt is. In de waterketen was al 78% van de beoogde kostenbesparing gerealiseerd, en voor drinkwater is de doelstelling van 70 miljoen al ruim gehaald (zelfs 127%). In de rapportage 'De Staat van ons Water 2019' is gesteld dat de gestelde doelen in zicht zijn. De voortgang is **zeer positief**; er wordt verwacht dat de doelmatigheidswinst tenminste gerealiseerd wordt.

De voortgang van het BAW heeft ertoe geleid dat tussentijds nieuwe afspraken zijn aangegaan in een addendum, met nieuwe afspraken over samenwerking op de volgende onderwerpen:

- bruikbare en toegankelijke informatie,
- cybersecurity,
- samenwerking,
- implementatie van de omgevingswet in de waterketen

Ook op deze vier aanvullende afspraken is voortgang gemaakt, zoals omschreven in de Staat van Ons Water 2019.

Omgevingswet

In 2014 heeft de minister het wetsvoorstel voor de omgevingswet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze wet moet regels op gebied van de fysieke leefomgeving vereenvoudigen en bundelen. Deze wet draagt bij aan integraal werken, opgaven combineren en effectief samenwerken. Het Rijk en waterbeheerders hebben nauw samengewerkt om onder andere de waterwet in de omgevingswet te integreren. In 2015 zijn de contouren duidelijk geworden. De



implementatie van de omgevingswet is op een aantal vlakken vertraagd. Inmiddels staat de implementatie van de Omgevingswet gepland voor 1 januari 2022. Vanuit de watersector zijn worden relevante wetten zoals de Wet Ruimtelijke Ordening en de Waterwet opgenomen in de omgevingswet. Het kabinet bereidt aansluitend bij de Omgevingswet, een Nationale Omgevingsvisie voor die sectorale visies en beleidsplannen vervangt. Het Nationaal Water plan (2016-2021) is een belangrijke bouwsteen voor de Nationale Omgevingsvisie.

Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering

In 2015 is een eerste meting gehouden over hoe overheden rekening houden met klimaatrisico's in het kader van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. In 2016 is de NAS vastgesteld, welke als kader wordt gebruikt voor overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties om te werken aan klimaatadaptatie. In de evaluatie in 2016 is naar voren gekomen dat het stelsel van Deltaprogramma, Deltafonds en Deltacommissaris krachtige processen op gang heeft gebracht. Voor alle wateropgaven heeft de beleidsontwikkeling duidelijke vaart en richting gekregen. Om de doelen van een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van Nederland in 2050 te halen is in 2017 het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie verschenen. Op basis van de doelstellingen van het DPRA hadden vrijwel alle gemeenten, waterschappen en provincies stresstesten uitgevoerd. Ook het Rijk heeft risico's voor hitte, droogte wateroverlast en gevolgen van overstromingen in beeld. De vervolgstap, het uitvoeren van risicodialogen, is in uitvoering. LNV heeft in 2019 een actieprogramma Klimaatadaptatie Landbouw gelanceerd, ook wordt er gewerkt aan een actieprogramma Klimaatadaptatie Natuur.

In 2018 is het Bestuursakkoord klimaatadaptatie ondertekend met afspraken over versnelling en intensivering van het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van Nederland. In reactie op de droge zomers van 2018 en 2019 heeft de beleidstafel droogte in 2019 de eindrapportage 'Nederland beter weerbaar tegen droogte' gepresenteerd. Hierin staan 6 belangrijke lessen en een groot aantal aanbevelingen om Nederland weerbaarder te maken tegen droogte en watertekorten. Een deel van de aanbevelingen is in 2019 al geïmplementeerd wat voor een klimaatrobuuster Nederland zorgt. In 2019 is het Kennisprogramma Zeespiegelstijging van start gegaan om zo middels een aantal onderzoekslijnen meer kennis te verzamelen en Nederland beter voorbereid te laten zijn op aankomende zeespiegelstijging.

Het Deltaplan zoetwater (fase 1) loopt grotendeels **volgens schema**, er wordt verwacht dat bijna alle maatregelen in 2021 zijn uitgevoerd.

Internationale concurrentiepositie versterken

Partners voor Water 3

Nederland heeft zich ten doel gesteld dat in 2030 honderd miljoen mensen een grotere waterzekerheid en waterveiligheid hebben, deze ambitie is vastgelegd in de Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA). Het programma Partners voor Water (PvW) 2016-2021 is één van de uitvoeringsinstrumenten van de NIWA van de Rijksoverheid.

Partners voor Water richt zich op het bundelen van krachten om de internationale positie van de Nederlandse watersector te verbeteren en op deze manier een bijdrage te leveren aan de wereldwijde waterproblematiek. Het eerste PvW programma liep van 1999 t/m 2004, het tweede van 2005 t/m 2009 en het derde liep van 2010 t/m 2015. Partners voor water 3 richtte zich op 26 (later 28) landen, waaronder 7 Deltalanden. Binnen HGIS was 57 miljoen gereserveerd, hiervan is iets meer dan de helft besteed aan stimulering, ongeveer een derde aan samenwerking en de rest aan communicatie, evenementen, conferenties en organisatiekosten.

Naast Partners voor Water zijn er andere financieringsinstrumenten waarvan de watersector gebruik kan maken, zoals het Fonds Duurzaam Water, Ontwikkelingsrelevante infrastructuur programma's zoals ORIO en DRIVE, en meer. In de evaluatie van PvW2 concludeerde Berenschot dat de samenhang binnen het programma als buiten het programma met andere initiatieven in de sector mager was. De samenhang is in het PvW3 programma verbeterd, ondanks dat



wordt geconcludeerd dat er vooraf geen duidelijke visie was en de samenhang door de jaren heen wisselend van inhoud is vormgegeven, soms door beleid en soms vanuit de uitvoering.

Topsectoren aanpak

In 2011 is de topsectoren aanpak van start gegaan. Het speerpunt van deze aanpak was het versterken van de economische positie van Nederland, mede door betere samenwerking tussen de gouden driehoek (bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid). Het doel is dat de toegevoegde waarde van de sector in 2020 verdubbeld moet zijn, met name door kansrijke business cases en export. In de vorige beleidsevaluatie van artikel 11 in 2014 waren net de eerste resultaten geboekt en wordt gesteld dat het programma voortvarend is opgepakt. Er konden toen nog geen uitspraken gedaan worden over doelmatigheid en doeltreffendheid.

In 2016 is de topsectoren aanpak geëvalueerd. Deze evaluatie onderschrijft dat partijen in de gouden driehoek elkaar beter kunnen vinden, samenwerking en de informatiepositie is verbeterd. De topsectoren aanpak zorgt er voor dat krachten makkelijker verenigd worden. Ook zorgde de aanpak voor het betrekken van een brede groep partijen. Innovatie en transparantie waren aandachtspunten voor de aanpak. Over het algemeen heeft de topsectoren aanpak geleid tot een verbeterde interactie tussen kennisinstellingen, bedrijven en de overheid. Het is onduidelijk welke rol overheden hierin hebben gehad, kennisinstellingen en het bedrijfsleven zijn primair verantwoordelijk gemaakt maar de overheid heeft wel koersen gesteld en ondersteund.

De algemene evaluatie is positief over de doeltreffendheid van de aanpak en stelt dat de kosten voor het programma laag zijn in verhouding tot de werkzaamheden die gedaan worden. Bekende knelpunten binnen de watersector, zoals marktformatie, human capital en kennisuitwisseling hebben door de topsectoren aanpak een positieve impuls gekregen. Betrokkenen in het onderzoek hebben aangegeven dat door de intensievere interactie tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid er meer wederzijds begrip is ontstaan voor positie en behoeften. De watersector was al goed georganiseerd, er zijn positieve stappen gezet maar de topsectoren aanpak zal in de watersector niet voor hele grote veranderingen zorgen. De evaluatie van de topsectoren aanpak is gedaan op basis van interviews, het is een kwalitatieve analyse, maar weinig gebaseerd op feiten, dit maakt de hardheid van de conclusies minder sterk.

Vergroten waterbewustzijn

Er zijn diverse activiteiten uitgevoerd om waterbewustzijn te vergroten. Er zijn verschillende websites ingericht zoals: overstoomik.nl, helpdeskwater.nl en onswater.nl. Informatie over water, risico's en andere vragen zijn toegankelijker.

6.1.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie

- Doeltreffendheid: Op alle thema's is voortgang zichtbaar. Desondanks is de constatering dat resultaten vaak **niet** expliciet te maken of niet volledig meetbaar (gemaakt) zijn. Deels is dit te verklaren doordat programma's nog in een uitwerkingsfase zitten ten tijde van de evaluatie en dat daardoor de resultaten nog niet volledig zichtbaar (dit geldt voor BAW en de Topsectorenaanpak) in beeld gebracht waren, of doordat doelstellingen vooraf niet meetbaar zijn gemaakt (dit geldt voor de topsectorenaanpak). Andere redenen zijn dat de rol en inbreng van de overheid niet volledig duidelijk waardoor de bepaalde resultaten niet 1-op-1 te koppelen zijn aan de gestelde budgetten en doelen (dit geldt voor de topsectorenaanpak).
- Doelmatigheid: De voortgang BAW ligt op schema en de verwachting is dat de beoogde doelmatigheidswinst zal worden gerealiseerd. Ondanks de positieve impulsen als gevolg van de Topsector water kunnen **geen** expliciete uitspraken gedaan worden over doelmatigheid. Dit geldt evenzeer voor het Deltaprogramma zoetwater.
- Doelbereik: Wat betreft doelmatigheid is de constatering dat voor het Bestuursakkoord water de voortgang op schema ligt en naar verwachting de beoogde doelmatigheid binnen gestelde middelen zal worden gehaald. Het



doelbereik lijkt voor veel aspecten in zicht doordat programma's voortvarend zijn opgepakt, er sprake is van goede voortgang en de eerste effecten positief zijn. Dit betekent ook dat doeltreffendheid als **positief** kan worden beschouwd: men is over het algemeen goed op weg.

Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering

- Doeltreffendheid: Voor het Deltaprogramma liggen de doelen in 2050; de korte termijn maatregelen worden gerealiseerd en lijken vooralsnog bij te dragen (dus doeltreffend) aan het realiseren van de doelen; omdat het echter een relatieve bijdrage betreft is er **geen** harde onderbouwing te geven van deze constatering.
- Doelmatigheid: Voor de Deltawet, het deltaprogramma en gerelateerde klimaatprogramma's liggen de doelen pas in 2050, de beoogde stappen op de korte termijn worden gehaald waarmee gesteld kan worden dat de aanpak doeltreffend is. Definitieve uitspraken kunnen **niet** gedaan worden.
- Doelbereik: Programma's zijn voortvarend opgepakt. Er is sprake van een goede voortgang en de eerste effecten zijn **positief**. Men is goed op weg.

Internationale concurrentiepositie versterken

- Doeltreffendheid: Op gebied van doeltreffendheid kan gesteld worden dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in zowel Partners voor Water 3 als de Topsectoren aanpak. 69% van de respondenten vindt de aanpak van PvW3 doeltreffend. De doeltreffendheid is in beide gevallen **niet** gekwantificeerd en daarmee indicatief.
- Doelmatigheid: De doelen zijn voor PvW onvoldoende specifiek zijn gemaakt om ze op doelmatigheid te kunnen beoordelen, waarbij wordt opgemerkt dat doelen al sinds 2000 (sinds start PvW) min of meer gelijk zijn gebleven en doelen niet vertaald zijn naar concrete acties, er is geconstateerd dat doelen worden op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Wel is sprake van overwegend positieve voortgang in de maatregelen. Voor de topsectorenaanpak kunnen **geen** uitspraken gedaan worden over doelmatigheid, specifiek voor de topsector water heeft de aanpak wel degelijk een positieve impuls gegeven maar er kunnen geen expliciete uitspraken gedaan worden omdat de sector al goed georganiseerd was.
- Doelbereik: Op basis van de evaluatie is de constatering dat Partners voor Water 3 (2010-2015) een positief effect heeft gehad en over het algemeen goed wordt gewaardeerd. De evaluatie van de topsectorenaanpak constateert een positief effect op de integraliteit van de aanpak in Nederland en op het gebied van export het de aanpak een positieve impuls gegeven. Ook in de landen waar de Nederlandse watersector is gepromoot, is meer synchronisatie en samenwerking. Dit lijkt in elk geval een kwalitatieve indicatie te geven dat de maatregelen bijdragen aan het doelbereik en dus in zekere mate doeltreffend zijn. De doelen zijn niet duidelijk gekwantificeerd en daardoor kan **geen** oordeel worden gegeven of sprake is van doelbereik.

Vergroten waterbewustzijn

- Doeltreffendheid: Er kunnen **geen** uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid van maatregelen omdat onvoldoende duidelijke doelen gesteld zijn. Er worden activiteiten ondernomen zoals het uitbrengen van de staat van ons water, de helpdesk water, er is een programma watereducatie met het UvW, er is een subsidie voor het watersnoodmuseum en er is de publiekscampagne Ons Water.
- Doelmatigheid: Er kunnen geen uitspraken gedaan worden over doelmatigheid. Er zijn geen concrete budgetten en doelen afgesproken.
- Doelbereik: Het is onvoldoende duidelijk aan welk doel activiteiten bijdragen.

6.1.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten

Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie



- Zorg voor heldere en afgekaderde doelstellingen met gekoppeld budget voor implementatie van een programma of traject om doelmatigheid te kunnen toetsen over een evaluatieperiode.
- Het Rijk heeft in sommige gevallen slechts een deel van de verantwoordelijkheid in programma's die bijdragen aan het doel van een beleidsartikel. Het effect van de rijksbijdrage is daardoor moeilijk te specificeren. Onze aanbeveling is dan ook om te zorgen voor een duidelijke koppeling tussen budgetten en resultaten (waaraan wordt het geld besteed) en om duidelijk te maken welk doel hiermee moet worden bereikt. Doe dit vervolgens niet alleen voor het Rijk, maar voor elk van de participerende partijen.
- Breng in kaart wat de totale doelstelling is van een beleidsonderdeel is en concretiseer deze doelstelling voor verantwoordelijke partijen. Alleen dan kan getoetst worden op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering

- Om doeltreffendheid in beeld te brengen voor lange termijn programma's zullen concretere subdoelen op de korte en middellange termijn gesteld moeten worden zodat de voortgang tussentijds kan worden getoetst en de subdoelen eigenstandig kunnen worden beoordeeld. Door enkel de lange termijn doelstellingen te tonen zal er gedurende lange tijd weinig zicht zijn op doelbereik, waardoor vertrouwen in de aanpak en de toegevoegde waarde van tussentijds bereikte resultaten (meer dan nodig) onder druk komt te staan.
- Breng in kaart wat de totale doelstelling is van een beleidsonderdeel is en concretiseer deze doelstelling voor verantwoordelijke partijen. Alleen dan kan getoetst worden op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Internationale concurrentiepositie versterken

- Zorg voor duidelijk geformuleerde doelen met zo veel mogelijk meetbare indicatoren en koppel deze doelen aan strategische doelen van programma's maar ook aan het doel van beleidsartikel 11.
- Zorg voor een duidelijke verbinding tussen financiële prikkels en gestelde doelen binnen programma's en koppel deze aan overheidsdoelen.
- Zet in op innovatie, er wordt in beide evaluaties gesteld dat er kansen liggen voor Nederland op gebied van innovatie. Innovatie is de deur naar het buitenland. De Nederlandse watersector heeft een goede internationale naam maar de kans dat de sector wordt ingehaald door andere landen is aanwezig.
- Breng in beeld wat de onderscheidende toegevoegde waarde van Nederland kan zijn in verschillende doellanden om de concurrentiepositie te versterken.

Vergroten waterbewustzijn

- Maak doelen voor waterbewustzijn concreet en koppel budgetten aan de doelen.

6.2. Waterveiligheid

6.2.1. Effecten van beleid

HWBP-2

In het kader van het HWBP-2 zijn 309 kilometer primaire waterkeringen (en de overige 53 kilometer binnen het HWBP-2 is in uitvoering) en 18 kunstwerken aangepakt.

HWBP

De *initiële* opgave tot 2050 voor het HWBP vloeit voort uit de Verlengde derde toetsronde (2013) en betreft het treffen van waterveiligheidsmaatregelen voor in totaal 1302 kilometer primaire waterkeringen en 799 kunstwerken. Hiervan



resterde na HWBP-2 voor het HWBP tot 2050: 940 kilometer en 781 kunstwerken (zie hiervoor onder meer Projectenboek HWBP 2021).

Ten opzichte van de uitkomst van de Verlengde derde toetsronde uit 2013 is de totale veiligheidsopgave voor dijkversterkingen toegenomen van 940 naar 1274 kilometer. De veiligheidsopgave voor kunstwerken is gedaald van 781 naar 468 kunstwerken. Vooralsnog kan worden geconstateerd dat de totale opgave *per eind 2019* voor het HWBP 1274 kilometer dijkversterkingen en 468 kunstwerken betreft.

Maar let wel; de totale veiligheidsopgave voor het HWBP staat niet vast. Deze is continu onderhevig aan mutaties doordat:

- Jaarlijks wijzigt de versterkingsopgave in kilometers of kunstwerken als gevolg van HWBP-projecten die zijn opgeleverd/gerealiseerd.
- Er treden jaarlijks mutaties op in de scope van HWBP-projecten als uit analyses blijkt dat de scope van de opgave anders blijkt te zijn dan eerder gedacht (bijvoorbeeld: er hoeft in plaats van 20 maar 5 kilometer te worden versterkt bij een project).
- Jaarlijks stijgt de HWBP-opgave (mogelijk) als uit de (nu lopende) beoordelingsronde is gebleken dat sommige dijktrajecten niet meer voldoen aan de (nieuwe) norm. Trajecten komen vervolgens alleen in aanmerking voor de opname in het HWBP als de beoordeling volledig is afgerond, inclusief een conformiteitstoets van ILT dat de beoordeling conform de ministeriële regeling is uitgevoerd.

Maaswerken

De waterveiligheidsopgave vloeit voort uit de (dreigende) overstromingen in 1993 en 1995 en betreft het treffen van waterveiligheidsmaatregelen voor Zandmaas en Grensmaas. Het maatregelenpakket voor Zandmaas bestond uit onder meer het aanleggen en verhogen van kaden, het verruimen van de rivier de Maas, de aanleg van een retentiegebied en hoogwatergeulen en het bevorderen van natuurontwikkeling. Op basis van rivierverruiming en de aanleg van kades was de doelstelling om de jaarlijkse kans op overstroming bij Zandmaas terug te brengen tot 1/250 (achter de kaden) in 2015 voor 100 procent van de bevolking. Als tussendoelstelling werd aangehouden dat het beschermingsniveau voor 70-80 procent van de bevolking voor 2006 bereikt moest zijn.

Een tussentijdse overgang naar een nieuw hydraulisch model bracht nieuwe inzichten. Analyses toonden aan dat de waterveiligheidsdoelstelling (1/250 jaar) niet haalbaar was voor de kades in bevolkingscentra met het oorspronkelijke maatregelenpakket. Kades bij bevolkingscentra moesten in 2006 voldoen aan de waterveiligheidsdoelstelling, maar door de complexiteit van het gebied en de nog te maken beheerovereenkomst, startte de uitvoering later dan gepland. Deze kademaatregelen zijn in 2012 opgeleverd, zes jaar later dan gepland.

In 2010 werden de realisatie van sluitstukkaden (die ook van belang zijn voor de hoogwaterbescherming) toegevoegd aan het programma. Het bleek dat meer kaden versterkt en aangelegd moesten worden om aan de toegezegde hoogwaterdoelstelling te voldoen. Deze maatregelen vallen echter buiten de hoofddoelstelling van het gewenste beschermingsniveau in 2015. De prioritaire sluitstukkaden moeten worden gerealiseerd voor 2020. Ondanks deze tussentijdse nieuwe inzichten is de realisatie van de 100 procent-doelstelling op tijd (2015) bereikt. De tussendoelstelling is weliswaar later dan gepland, maar uiteindelijk in 2008 bereikt.

Voor de Grensmaas diende de kans op overstromingen uiterlijk in 2017 tot 1/250 per jaar gereduceerd te zijn in de gebieden die de aangelegde kaden moesten beschermen. Het maatregelenpakket van de Grensmaas bestond uit het verruimen van de rivier, de aanleg van kaden, de aanleg van dekgrondbergingen en nevengeulen en het bevorderen



van natuurontwikkeling. Daarnaast vinden mitigerende maatregelen plaats ter voorkoming van grondwaterstanddaling. De hoogwaterdoelstelling werd bereikt in 2017.

Voor de natuurdoelstellingen van Zandmaas zijn enkele wijzigingen doorgevoerd. De initiële doelstelling bestond uit het realiseren van beperkte natuurontwikkeling van 570 hectare tot 2015 (zoals vastgelegd in het Tracébesluit). Door bezuinigingen en gewijzigd natuurbeleid onder Kabinet Rutte-I was er reden de initiële doelstelling aan te passen. Uitgangspunt hierbij was het vasthouden aan deelprojecten waarin natuurontwikkeling is gekoppeld aan hoogwaterveiligheid dan wel aangegane verplichtingen onder de Kaderrichtlijn Water of Natura 2000, het nakomen van juridische verplichtingen en het respecteren van afspraken met politiek-bestuurlijke of financieel-economische implicaties¹⁰. Dit leidde ertoe dat voor Zandmaas de realisatie van twee nevengeulen (Sambeek en Belfeld) vervielen en dat er minder natuur werd gerealiseerd dan initieel gepland: 430 hectare ten opzichte van 570 hectare.

Voor Grensmaas leidde de bezuinigingen tot beperkte aanpassingen van de scope; de verwerving van natuur kwam slechts op één locatie te vervallen, dit betrof 44 hectare. De doelstelling van Grensmaas was het in ontwikkeling brengen van tenminste 1.000 hectare binnen het Grensmaasgebied, waarbij die ontwikkeling is gekoppeld aan het ecologisch herstel van de rivier. Het totale oppervlakte natuurontwikkeling is eind 2018 1.208 hectare, waarbij 1.124 hectare is aangekocht. De komende jaren wordt nog inspanning gepleegd om ook de resterende gronden aan te kopen.

De doelstelling voor grindwinning (Grensmaas) was oorspronkelijk bepaald op 35 miljoen ton als maximale bijdrage van de provincie Limburg voor de nationale behoefte. In de bestuursovereenkomst Maasproject uit 1997 is de hoeveelheid te winnen grind naar boven bijgesteld tot maximaal de hoeveelheid grind die vrijkomt bij uitvoering van de projecten Grensmaas en Zandmaas/Maasroute. Dit is tijdens de planvormingsfase bepaald op circa 52 miljoen ton en loopt door tot 2024. De opbrengsten van de grindwinning komen ten goede aan het bereiken van de doelstellingen van hoogwaterbescherming en natuurontwikkeling.

Ruimte voor de Rivier

Voor de waterveiligheid was het doel ervoor te zorgen dat deze uiterlijk in 2015 in overeenstemming was met de vastgestelde maatgevende afvoeren bij Lobith en Borgharen (respectievelijk voor de Rijn en de Maas). Uiteindelijk zijn 34 van de 39 maatregelen uitgevoerd, waarvan er één deels nog in uitvoering is. Dit betreft de maatregel IJsseldelta, deelmaatregel IJsseldelta Reevediep. Voor deze maatregel heeft een scopewijziging plaats gevonden, waardoor de waterstandsverlaging voor de deelmaatregel IJsseldelta Reevediep buiten de scope van Ruimte voor de Rivier is geplaatst. Vijf maatregelen zijn uiteindelijk niet uitgevoerd, omdat elders andere maatregelen zo uitgevoerd zijn dat zij een grotere waterstanddaling tot gevolg hadden. Hierdoor was uitvoering van de vijf resterende maatregelen niet noodzakelijk voor het bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling.

Het gestelde doel voor waterveiligheid van het gehele programma is bereikt, maar later dan gepland. Voor 25 van de 34 maatregelen is de planning tijdig behaald (voldeden in 2015), zes maatregelen voldeden in 2016 en twee maatregelen in 2017. Uit de deelevaluatie waterveiligheid blijkt dat de doelstelling is gerealiseerd, met enkele lokale afwijkingen. Deze lokale afwijkingen zijn ofwel dusdanig klein dat partijen hebben besloten deze afwijkingen te accepteren, ofwel er was voldoende overhoogte van een dijk of aanvullende dijkversterking.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 18 106, nr. 216



Voor het behalen van de lange termijn doelstellingen is met het opstellen van de korte termijn maatregelen rekening gehouden: het pakket aan kortetermijnmaatregelen is zodanig samengesteld dat altijd wordt bijgedragen aan lange termijn doelstellingen.

Voor wat betreft het behalen van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen gold dat partijen zelf een concrete invulling van de ruimtelijke kwaliteit op maatregelniveau konden bepalen. Hoewel het doelbereik niet kwantitatief te duiden is, was een onafhankelijk kwaliteitsteam (Ruimtelijke Kwaliteit) betrokken bij de planstudiefase en realisatiefase van de maatregelen. Zij gaven gevraagd en ongevraagd advies ten einde de te realiseren opgave van de ruimtelijke kwaliteit. Het kwaliteitsteam constateerde dat bij ruimtelijke projecten de ruimtelijke kwaliteit meestal sterk verbeterd was en dat bij meer technische projecten de kwaliteit *doorgaans, soms in geringe mate* verbeterd is. Omdat bij de oplevering van de projecten is geconstateerd dat de ruimtelijke kwaliteit verbeterd is ten opzichte van de uitgangssituatie is de deeldoelstelling van het programma behaald.

6.2.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

HWBP-2

- Doelbereik: tot op heden zijn de doelen van het HWBP-2 in belangrijke mate bereikt; met de realisatie van de laatste (twee) projecten is het aannemelijk dat de gestelde doelen volledig gerealiseerd gaan worden.
- Doeltreffendheid: hierover zijn (nog) geen expliciete uitspraken gedaan, maar gelet op het (nagenoeg volledig) bereiken van de gestelde doelen is het aannemelijk dat genomen maatregelen in het kader van het HWBP-2 doeltreffend zijn geweest.
- Doelmatigheid: hierover zijn (nog) geen expliciete uitspraken gedaan. We kunnen wel constateren dat, sinds de 'groot project' status van het HWBP-2 in 2011, de gebudgetteerde begroting en de programmaraming voor het HWBP-2 gedaald zijn. Dit wijst op een doelmatige besteding van middelen op programmaniveau conform de 'methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten (2016)'.

HWBP

- Doelbereik en doeltreffendheid: Hierover valt in het huidige stadium nog niets te zeggen; het project is gestart in 2014 en de einddoelen moeten in 2050 bereikt zijn. Bovendien, de totale veiligheidsopgave voor het HWBP staat nog niet vast omdat de veiligheidsbeoordelingen nog doorlopen tot en met 2023.
- Doelmatigheid: In ieder geval is duidelijk dat diverse instrumenten zijn ingebouwd om doelmatigheid een nadrukkelijke rol te laten spelen in de uitvoering van het HWBP. Evengoed is gezien het huidige stadium van uitvoering nog niet te zeggen of hierdoor ook sprake is van doelmatigheid. Overwegingen hierbij zijn:
 - Met het HWBP is, mede gelet op de ervaringen met het HWBP-2, een systematiek gehanteerd die tot een meer doelmatige besteding van middelen moet leiden. Naar aanleiding van het advies van de Taskforce HWBP (2010) en de gewijzigde Waterwet (2013) is er onder meer sprake van medefinanciering (50/50 Rijk en waterschappen) en een projectgebonden eigen bedrage van waterschappen (10%). Daarnaast zijn diverse bedrijfseconomische prikkels, ontwerpprincipes en eisen bij de subsidieverlening geïntroduceerd om doelmatigheid te bevorderen.
 - Verder is, in opdracht van het Rijk, een methode ontwikkeld om ex-post de doelmatigheid van waterveiligheidsprojecten te onderzoeken. Deze methode is voor het HWBP (nog) niet toegepast aangezien de totale veiligheidsopgave voor het HWBP nog niet vaststaat.
 - De kosten per kilometer dijkversterkingen fluctueren sterk; mede doordat de meest complexe en meer omvangrijkere opgaven als eerste geprogrammeerd zijn. Daarnaast speelt als oorzaken een rol: veiligheidseisen (strengere normen), werkwijze (van grof naar fijn, optimalisatie, maatwerk en toepassen nieuwe kennis), beleid van de keringbeheerder (grondeigendom, maximaal ruimtebeslag), bestuurlijke afspraken, HWBP-kaders en projectspecifieke uitgangspunten.



In 2019 is de evaluatie van de subsidieregeling HWBP uitgevoerd. De regeling is het financiële instrument op basis waarvan de kosten van de waterschappen voor dijkversterkingen en de aanpak van kunstwerken vergoed worden. In de evaluatie is de doeltreffendheid van de werking van de subsidieregeling en de doelmatigheid van de uitvoering van de subsidieregeling onderzocht. Uit deze evaluatie blijkt dat de regeling op het vlak van beheersbaarheid doeltreffend is. Argumenten hiervoor zijn dat de verplichte voorcalculatie (subsidie op basis van een kostenraming vooraf) en de risicoverdeling (de beheerder is risicodragend) bijdragen aan de verbetering van de beheersbaarheid van HWBP-projecten en daarmee van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Ook de verplichtingen in de regeling van een SSK-raming, een PPI-planning, een plan van aanpak en het volgen van een (MIRT) projectfasering (voorverkenning, verkenning, planuitwerking en realisatie) hebben de beheersbaarheid van projecten en het programma vergroot. Daarnaast is in deze evaluatie gesteld dat voorcalculatie en de risicoverdeling bij de meeste beheerders resulteren in een robuuste kostenraming en risicoreservering.

Ook is gebleken dat de subsidieregeling voor de programmadirectie HWBP weinig kaders en instrumenten biedt om te kunnen toetsen op een doelmatige projectaanpak (bijvoorbeeld als het gaat om capaciteitsplanning of risico-beheersing) en een doelmatige versterkingsmaatregel (bijvoorbeeld als het gaat om risicoreservering of ontwerpkeuze in relatie tot levensduurkosten/Life Cycle Costing). Het ontbreekt derhalve aan een afdoende beoordelingssystematiek op doelmatigheid.

Tot slot stelt de evaluatie van de subsidieregeling HWBP over de doelmatigheid van de *uitvoering* van de subsidieverlening dat dit in nagenoeg alle (onderzochte) projecten conform de bepalingen van de regeling is verlopen en uitgevoerd.

Maaswerken

- Doelbereik: tot op heden zijn de doelen van Maaswerken in belangrijke mate bereikt; de initiële doelstellingen voor waterveiligheid, natuurontwikkeling en grindwinning zijn bereikt. De looptijd van de grindwinning loopt nog tot 2024 en is bijgesteld naar het 'maximaal te winnen grind'. Daarmee is het aannemelijk dat de gestelde doelen volledig gerealiseerd gaan worden.
- Doeltreffendheid: hierover zijn (nog) geen expliciete uitspraken gedaan, maar gelet op het bereiken van de gestelde doelen is het aannemelijk dat genomen maatregelen in het kader van Maaswerken doeltreffend zijn geweest.
- Doelmatigheid: hierover zijn eveneens geen expliciete uitspraken gedaan. We kunnen wel constateren dat het beheersingsproces van Maaswerken als doelmatig werd beoordeeld en dat zorgvuldig met de budgetten is omgegaan. Indien tekorten voorkwamen, is bezuinigd op andere onderdelen zonder dat daarmee de doelstellingen negatief werden beïnvloed. Ook is de prognose voor de eindstand lager dan de beschikbare budgetten en wordt het grootste verschil tussen raming en de prognose voor de eindstand verklaard door veranderend prijspeil. Dit terwijl meerdere scopewijzigingen zijn opgetreden en doelstellingen zijn bereikt. Dit wijst op een doelmatige besteding van middelen op programmaniveau conform de 'methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten (2016)'.

Nadere toelichting op het aspect doelmatigheid

De eindevaluatie van Zandmaas/Grensmaas stelt dat er gedurende de realisatie continue monitoring van de werkelijke kosten ten opzichte van de ramingen plaatsvond. Daarnaast werden beheersmaatregelen getroffen om de kosten te beperken en werden de ramingen zo nodig aan gepast. Wanneer tekorten optraden, zijn die gecompenseerd door bezuinigingen op andere onderdelen, zonder dat daarmee de doelstellingen werden aangetast. De evaluatie stelt daarnaast vast dat de programmaorganisatie over het algemeen effectief functioneerde en het beheersingsproces van Maaswerken werd daarom als doelmatig beoordeeld in de eindevaluatie.



Onderstaande tabel bevat een overzicht van de geraamde en geprognoseerde kosten van Zandmaas en Grensmaas. De eerste ramingen van de kosten van Zandmaas en Grensmaas zijn gemaakt ten tijde van het Deltaplan Grote Rivieren (1995), dit geldt als het referentiebudget.

Realisatie en prognose eindstand budgetten Zandmaas en Grensmaas per 31 december 2017 (Bron: Programma-evaluatie Zandmaas/Grensmaas, 2018)

	OTB/POL prijspeil 1998	Basisrapportage VGR 13 Deltaplan Grote Rivieren, prijspeil 2001	Prognose eindstand, prijspeil 2017	Beschikbaar budget, prijspeil 2017
Zandmaas	311	453	387,8	397,9
Grensmaas	60	64	142,4	151,7
Totaal	377	517	530,2	549,6

Ten opzichte van het referentiebudget hebben zich door de jaren enkele mutaties voorgedaan. De grootste mutaties voor zowel Zandmaas als Grensmaas betreffen scopewijzigingen (kaden bevolkingscentra en hoogwatergeul Ooijen, bereiken gewenste beschermingsniveau na toepassing hydraulisch model). De te treffen maatregelen zijn juridisch vastgelegd in twee ruimtelijke ordeningsinstrumenten: het Tracébesluit voor Zandmaas en aanvullende Provinciale Omgevingsplannen Limburg voor zowel Zandmaas als Grensmaas. Iedere scopewijziging is te relateren aan de doelstellingen. Daarnaast zijn er technische mutaties, mee- en tegenvallers en loon- en prijspeilbijstellingen geweest tijdens de uitvoering van het project. Het verschil tussen de initiële raming (371 mln.) en de geprognoseerde eindstand (530 mln.) wordt hoofdzakelijk verklaard door prijsstijgingen. Daarnaast zorgde scopewijzigingen voor een negatief effect en zorgde het gebruik van een aangepaste begrotingsystematiek voor een positief effect. Bij Grensmaas zorgde een aanpassing van het contract ook nog voor een negatief effect op de kosten. Bij de prognose voor de eindstand van de uitgaven zou zowel Zandmaas als Grensmaas lager uitkomen dan de beschikbare budgetten.

Ruimte voor de Rivier

- Doelbereik: tot op heden zijn de doelen van Ruimte voor de Rivier in belangrijke mate bereikt; de doelstellingen voor waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit zijn bereikt.
- Doeltreffendheid: hierover zijn geen expliciete uitspraken gedaan, maar gelet op het bereiken van de gestelde doelen voor waterveiligheid is het aannemelijk dat genomen maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier doeltreffend zijn geweest. De beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit waarin wordt aangegeven dat de ruimtelijke kwaliteit sterk is verbeterd, geeft aan dat ook die prestaties waarschijnlijk doeltreffend zijn geweest.
- Doelmatigheid: hierover zijn eveneens geen expliciete uitspraken gedaan. Uit deze rapportages blijkt wel dat, bij gewijzigde scope, de raming voor de eindstand van de uitgaven lager is uitgevallen dan het beschikbare budget. Daarbij wordt het grootste gedeelte van de wijzigingen verklaard door indexeringen. Dit wijst op een doelmatige besteding van middelen op programmaniveau conform de 'methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten (2016)'.

Nadere toelichting op doelmatigheid

Ook hiervoor gelden dezelfde opmerkingen over de methode die Blueconomy heeft opgesteld voor ex-post doelmatigheidsevaluatie van waterveiligheidsprojecten. De planning van Ruimte voor de Rivier wordt in de eindexamen benoemd als 'strak' en is belangrijk geweest voor het succes van Ruimte voor de Rivier. Doordat de raming vooraf goed onderbouwd was en enige financiële ruimte bood was het mogelijk de planningen in grote lijnen te halen.



Onderstaande tabel bevat een overzicht van de geraamde en geprognoseerde kosten van Ruimte voor de Rivier. Bij de start van het programma (2002) was het budget 1.987 miljoen euro. Na de Planologische Kernbeslissing (PKB) is het budget opnieuw vastgesteld. Dit leidde tot een budget van 2.219 miljoen euro.

Begin- en eindstand budget en raming (x € 1 miljoen)

Doel	Basisrapportage - 2002	VGR 7 - 2005	VGR 31 - 2017
Budget	1.978,0	2.219,0	2300,9
Raming		2.219,0	2265,4

Bron: Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier (2018)

Tijdens de uitvoering van het programma is het budget verschillende malen is aangepast door scopewijzigingen of aanpassingen van het prijspeil. Het budget is in ten opzichte van de basisraming met 16 procent toegenomen. De aanpassingen van het budget komen voor het grootste deel voort uit indexeringen (93 procent van de wijzigingen). De overige wijzigingen kwamen voort uit technische mutaties en scopewijzigingen. Ten tijde van de eindevaluatie was nog sprake van een beperkte onzekerheidsmarge (1,5 procent). Als rekening gehouden wordt met deze onzekerheidsmarge is de bovengrens van de raming 2.299,4 miljoen euro, een bedrag dat lager ligt dan het gestelde budget.

6.2.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten

Drie van de vier onderwerpen die onder waterveiligheid vallen zijn inmiddels (nagenoeg) afgerond. Uitspraken over het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze onderwerpen is daardoor niet aan de orde. Wel is het mogelijk aanbevelingen of 'best practices' uit de afgeronde programma's mee te nemen. Deze vormen mogelijk een basis voor toekomstige doelmatige en doeltreffende programma's.

Maaswerken

Binnen het programma Maaswerken werd het beheersingsproces als doelmatig beoordeeld. De doelmatigheid werd beïnvloed door het werken met een overkoepelend programma en de grootprojectstatus. Die status zorgde voor een interne structuur voor het kwaliteitsbeleid (omdat halfjaarlijks aan de Tweede Kamer verantwoord moest worden). Uit de evaluatie blijkt dat deze structuur goed werkte en zorgde voor een goed kwaliteitsbeleid en systematiek van rapportage en verantwoording. Ook het werken met een intensief auditprogramma droeg hieraan bij. Het beheersingsproces werd intensief maar functioneel genoemd. Het hanteren van een interne structuur voor verantwoording en monitoring, al dan niet met verantwoording aan de Tweede Kamer, dient als aanbeveling voor toekomstige programma's.

Ruimte voor de Rivier

Uit de eindevaluatie van Ruimte voor de Rivier is een aantal 'rode draden' te halen die hebben bijgedragen aan de werking en de kwaliteit van het programma. Een van de rode draden was het strak sturen op de planning. Dit werd gedaan naast de sturing op de kosten en was belangrijk voor 'het succes van Ruimte voor de Rivier'. Door het vasthouden aan de ambitieuze planning, in combinatie met het maatschappelijke doel van de maatregelen ontstond focus binnen het projectteam. Een randvoorwaarde die daarbij werd benoemd was het overeind blijven van de budgettaire planning. Deze bleek goed onderbouwd en bood ruimte om de planning te kunnen halen.

HWBP

Uit de evaluatie van de subsidieregeling HWBP komt naar voren dat de regeling op het vlak van beheersbaarheid doeltreffend is gebleken.



Op het vlak van doelmatigheid lijkt de subsidieregeling weinig kaders en instrumenten te bieden die kunnen toetsen op doelmatigheid van projectaanpak en maatregel. Daarom wordt de volgende aanbeveling gedaan om de doelmatigheid te verhogen:

- Concretiseer en leg vast wat met een doelmatige aanpak wordt bedoeld. Daarbij wordt een aantal handvatten gegeven om dit verder te concretiseren:
 - introduceer een standaard toetskader voor het beoordelen van subsidieaanvragen
 - onderzoek de toepassing en beoordeling van de LCC-analyse nader
 - borg partiële of kortcyclische oplossingen in het proces om tot versterkingsmaatregel te komen
 - onderzoek de uitgangspunten voor het beleid rondom grondverwerking.
- Start met de monitoring van ervaringscijfers en kengetallen. Ervaringscijfers zijn voor het operationaliseren van doelmatigheid van groot belang. Het is aan te bevelen hiervoor een monitoring op te zetten en de gegevens ook breed te delen.

Het programmateam van het HWBP heeft (deels) uitwerking gegeven aan de tweede aanbeveling door een feitenanalyse van de veranderende kostenramingen uit te voeren¹¹. Deze analyse vond zijn oorsprong niet in de evaluatie, maar in de constatering dat voor enkele HWBP projecten de projectraming sterk afweek van de raming waarin in eerdere fases van het programma was uitgegaan. De feitenanalyse moet inzicht geven in de aard en omvang van deze verschillen, met als doel om te bepalen of er aanleiding is tot het vormen van maatregelen om de kostenbeheersing te versterken.

De analyse geeft niet aan of er ook maatregelen getroffen moeten worden. Dit komt door de diverse aard en omvang van de oorzaken. Wel geeft het inzicht in de stijgende kosten per kilometer dijkversterking. Deze analyse is nog op een beperkt aantal projecten gebaseerd. Wanneer de gegevens aangevuld worden met nieuwe projecten, kan het de basis vormen van een monitoringssystematiek die kan worden gehanteerd om de doelmatigheid van projecten beoordelen en vergroten.

6.3. Grote oppervlaktewateren

6.3.1. Effecten van beleid

Grote oppervlaktewateren

Grote wateren zijn onder andere het IJsselmeer en Markermeer, de Rijn-Maasdelta, de Eems-Dollard en het kust- en waddegebied. De opgaven verschillen per gebied. Er wordt een fors aantal gebiedsagenda's gemaakt, waarbinnen een groot aantal maatregelen en projecten wordt verkend en voorbereid:

- IJsselmeergebied met onder andere Versterking Afsluitdijk, ecologische ambitie Markermeer-IJmeer, luwtmaatregelen Hoornse Hop, aanleg Marker-Wadden, nieuw Peilbesluit IJsselmeergebied. Daarnaast is in 2018 het Peilbesluit IJsselmeergebied vastgesteld, in 2019 is een sturingsprotocol vastgesteld.
- Zuidwestelijke Delta met onder andere een nieuwe voorkeursstrategie, een besluit over het al dan niet verzilten van het Volkerak-Zoommeer, een planuitwerking innovatieve zoet-zoutscheiding Krammersluizen, aanpak zandhonger Roggenplaat, MIRT onderzoek Integrale veiligheid Oosterschelde.
- Kust en voordelta met onder andere de strategische beslissing zand, maar ook het vastleggen van de KRM in het Nationaal Waterplan en de Strategische agenda Noordzee 2030 is in 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.

¹¹ Hoogwaterbeschermingsprogramma (2019). Feitenanalyse veranderende kostenramingen HWBP.



- Waddengebied met onder andere de Evaluatie structuurvisie Waddenzee en barro Waddengebied, beleidsverkenning toekomstvisie rijk voor waddengebied en een tussenevaluatie van de samenwerkingsagenda rondom de verbetering van het beheer van de Waddenzee.
- Eems-Dollard met onder andere het MIRT-onderzoek Eems-Dollard en een meerjarig adaptief programma.

De effecten van het beleid zijn dan ook vooral meer kennis, meer samenwerking en meer voeding voor besluitvorming. Soms met concrete resultaten zoals een nieuw peilbesluit voor het IJsselmeer. Een dergelijk besluit resulteert in ander (in dit geval meer flexibel) peilbeheer, waardoor sneller kan worden geanticipeerd op de effecten van droogte.

Zoetwater

Beleidsonderdeel 2: Zoetwatervoorziening Deltafonds, realisatieprogramma

Het uitvoeringsprogramma Zoetwater bestaat uit vele projecten die regionaal en lokaal worden uitgevoerd. De financiering door het Rijk is co-financiering; 25% wordt door het Rijk betaald en 75% door andere partijen. Het programma omvat de laatste jaren specifieke uitvoeringsmaatregelen gericht op zoetwatervoorziening als wel als het verbeteren en beschermen van de ecologische en chemische waterkwaliteit. Voorbeelden van projecten zijn het Besluit Beheer Haringvlietsluizen, Ecologische Maatregelen Markermeer (waaronder Hoornse Hop en Marker Wadden) als onderdeel van KRW, specifieke zoetwatermaatregelen in nationaal belang. De specifieke maatregelen voor zoetwater zijn opgenomen in het Deltaplan Zoetwater, onderdeel van het Deltaprogramma. Dit onderdeel draagt bij aan de waterbeschikbaarheid en zoetwatervoorziening.

De uitvoering van het Deltaplan zoetwater fase 1 (2015-2021) is redelijk volgens schema uitgevoerd. Bijna alle maatregelen zullen in 2021 uitgevoerd zijn. Door onverwachte vondsten van cultureel erfgoed in de bodem en problemen met grondaankoop zijn de uitbreiding van de Noordervaart in Brabant en de Capaciteitstoename Klimaatbestendige Wateraanvoer West-Nederland vertraagd; deze zullen in 2023 gereed zijn. In april 2019 is besloten tot en met 2021 7 miljoen euro te besteden aan maatregelen die voortkomen uit de Beleidstafel Droogte, urgente projecten op de Hoge Zandgronden en het verbeteren van de kennis-basis. Inmiddels zijn ook kansrijke strategieën en maatregelen voor de tweede fase van het Deltaplan Zoetwater in beeld gebracht.

Beleidsonderdeel 3: Zoetwatervoorziening, Studie- en onderzoekskosten

Specifiek hebben studie- en onderzoekskosten betrekking op het zorgen voor de benodigde kennis om adaptatiepaden te onderbouwen en verder te ontwikkelen zoals beschreven in het Deltaprogramma. De studie en onderzoekskosten hebben uiteindelijk invloed op het uitvoeringsprogramma zoetwater, dat gevuld wordt met kennis en informatie uit studie- en onderzoekskosten.

Dit beleidsonderdeel omvat eveneens de studiekosten en uiteindelijk de effecten van het nieuwe Peilbesluit IJsselmeergebied. Om effectiviteit te waarborgen wordt gemonitord en geëvalueerd om toe te gaan naar een meer flexibele inrichting van het watersysteem. De Beleidstafel Droogte is gestart na de droge zomer van 2018. Doel van de beleidstafel is om de lessen van de droogte van 2018 te vertalen naar voorstellen, om beter voorbereid te zijn op het droogteweizoen van 2019 en daarna. In 2019 heeft de beleidstafel droogte de eindrapportage 'Nederland beter weerbaar tegen droogte' gepresenteerd. In 2019 is de geactualiseerde knelpuntenanalyse beschikbaar zoetwater gekomen. Hieruit, en uit de deltasenario's, blijkt dat in de toekomst vaker watertekorten kunnen optreden door klimaatverandering, verzilting en sociaaleconomische ontwikkelingen.

Om de Friese IJsselmeerkust robuuster te maken wordt gewerkt aan een adaptief werkprogramma waar maatregelen gekoppeld worden aan regionale initiatieven gericht op natuur- en landschapsbeleving en recreatie.



Om de onzekerheid over de zeespiegelstijging te reduceren en in beeld te brengen welke maatregelen Nederland neemt voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, is in 2018 een start gemaakt met de oprichting van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Dit programma wordt met een Joint Fact Finding benadering uitgevoerd door Rijk, regio, kennisinstellingen en de andere partners van het Deltaprogramma. Het kennisprogramma loopt door tot 2026.

6.3.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Grote oppervlaktewateren

Beleidsonderdeel Gebiedsagenda's

Voor alle gebiedsagenda's zijn stappen gezet, er wordt in de verschillende gebieden gewerkt aan schoon water een veilige omgeving, het voorkomen van wateroverlast- of tekorten en een integrale functieafweging. Ondanks dat er grote stappen gezet zijn in de gebieden zijn de gebiedsagenda's pas de afgelopen twee jaar vastgesteld. Omdat deze dus nog niet geëvalueerd zijn kan er niets gezegd worden over doelbereik, doelmatigheid en doeltreffendheid. Er zijn slechts enkele evaluaties beschikbaar over de gebieden zelf en eerdere activiteiten maar deze sluiten niet aan op het doel van dit specifieke beleidsonderdeel.

Zoetwater

Beleidsonderdeel 2: Zoetwatervoorziening Deltafonds, realisatieprogramma

Tot nu toe wordt er op het gebied van zoetwater vooral geëvalueerd op voortgang en proces. Dit is ook te verklaren vanwege de relatief korte periode sinds de inwerkingtreding. Dit betekent dat er in evaluaties nog weinig af te leiden is over de mate van doelbereik, effectiviteit en efficiëntie.

In zijn algemeenheid wordt door ons als onderzoekers geconstateerd dat de werkwijze die is geborgd via het Deltaprogramma (meerjarige strategie en meerjarig programmeren, jaarlijkse voortgang in beeld, herijken van Deltabeslissingen) leidt tot het kunnen onderbouwen van geschikte maatregelen en het kunnen omgaan met onzekerheden (adaptiviteit). In die zin veronderstellen wij een bepaalde mate van doeltreffendheid. De onderbouwing van die doeltreffendheid is echter niet eenduidig te kwantificeren en bovendien van diverse andere factoren afhankelijk (onder andere lokale besluitvorming, regionale bereidheid om ook de planologische condities mogelijk te maken en om daadwerkelijk bij te dragen aan maatregelen. Niet voor niets doet het PBL-rapport "Koers houden in de Delta" de aanbeveling dat een verdere concretisering van doelen bijdraagt aan het kunnen toetsen van resultaten. Wij maken de analyse dat in de beleidsstukken in de periode 2014 tot en met 2019 de doelstellingen steeds iets concreter worden, maar nog altijd relatief globaal en vooral geënt op de lange termijn visie. Dit maakt het lastig om te herleiden of er sprake is van voldoende concrete effecten in de nu onderhavige onderzoeksperiode 2014-2019.

Beleidsonderdeel 3: Zoetwatervoorziening, Studie- en onderzoekskosten

De rijksmiddelen die via studie- en onderzoekskosten zijn besteed, hebben bijgedragen aan het onderbouwen van het nieuwe peilbesluit IJsselmeergebied. Op basis van dat peilbesluit kan in tijden van droogte meer water worden vastgehouden in het IJsselmeer (grotere zoetwatervoorraad); sinds de invoering hiervan in 2018 is er in drie achtereenvolgende droge zomers gebruik van gemaakt. Ergo: er wordt bijgedragen aan het gestelde doel. De mate van doelmatigheid en doeltreffendheid is nergens benoemd. Wel is duidelijk dat meer kennis ertoe leidt dat de zoetwatervoorziening in 2050 beter voorspelbaar zal zijn en maatregelen daardoor ook bijdragen aan een robuuster systeem. Een betere voorspelbaarheid en het tijdig kunnen anticiperen is meestal een goede indicatie van doeltreffendheid.



Harde uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid zijn dan ook niet mogelijk. Wel is het waarschijnlijk dat in elk geval doeltreffende maatregelen worden gerealiseerd, zij het dat de doelmatigheid niet kan worden afgeleid uit de beschikbare stukken.

6.3.3. *Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten*

Grote oppervlaktewateren

Over de gebiedsagenda's voor grote oppervlaktewateren kunnen nog geen afspraken gedaan worden over doelmatigheid en doeltreffendheid, daarmee is het lastig uitspraken te doen over maatregelen om dit te voldoen. Om uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende gebiedsagenda's en de bijdrage aan het beleidsdoel horende bij beleidsdoel 11 Grote Oppervlaktewateren wordt geadviseerd doelstellingen te concretiseren per gebied en deze, waar mogelijk, kwantitatief te maken. Op basis van de evaluatie van andere onderdelen wordt geadviseerd de doelstellingen duidelijk te koppelen aan de doelstellingen van beleidsartikel 11 en deze, waar mogelijk, aan te scherpen en te kwantificeren.

Zoetwater

Beleidsonderdeel 2: Zoetwatervoorziening Deltafonds, realisatieprogramma

De meeste maatregelen vanuit het programma worden uitgevoerd. De mate waarin doelen worden gerealiseerd is mede door het ontbreken van een duidelijke definitie van zoetwatervoorziening niet te achterhalen. De informatie is op dit punt ontoereikend. Op onderdelen kan wel gesteld worden dat maatregelen doeltreffend zijn, omdat ze leiden tot een betere waterbeschikbaarheid.

De doelmatigheid kan niet worden beoordeeld. Door de jaren heen worden doelstellingen steeds concreter, mede door middel van de meten, weten, handelen en herijkings-methodiek en door middel van adaptief deltamanagement. Om zicht te krijgen op doelmatigheid is het nodig om concretere doelstellingen te hanteren. Doelen in het Deltafonds zijn anders geformuleerd dan in de deltabeslissingen en programma's. Daardoor zijn ze niet een op een te koppelen aan de doelstellingen van beleidsartikel 11.

6.4. Waterkwaliteit

6.4.1. *Effecten van beleid*

Kaderrichtlijn Water (KRW)

Prestaties

De inzet bestaat vooral uit het uitvoeren van de inrichtingsmaatregelen uit het KRW-verbeterprogramma. Als beheerder van de Rijkswateren voert Rijkswaterstaat dit KRW-verbeterprogramma uit. Het programma bestaat uit ongeveer 600 maatregelen. Hiermee wordt ingezet op een meer natuurlijke inrichting van rivieren, beken, meren en overgangs- en kustwateren. De KRW-maatregelen zijn onderverdeeld in een aantal typen: geulen, natuurvriendelijke oevers, wetlands, vispassages, overige inrichtingsmaatregelen, sanering, onderzoek en beheer.

Rijkswaterstaat heeft de uitvoering verdeeld in drie tranches:

- Eerste tranche is uitgevoerd tussen 2010 en 2015, bestond uit ongeveer 250 maatregelen, uitgaven 266 miljoen euro. De uitvoering van de maatregelen in deze tranche is in 2017 afgerond.
- Tweede tranche is gestart in 2016, loopt tot eind 2021, bestaat uit 230 maatregelen, budget 251 miljoen euro.
- Derde tranche wordt vanaf 2018 verkend en in 2020 is planuitwerking gestart, uitvoering loopt tussen 2022 en 2027, het betreft ongeveer 120 maatregelen, budget 351 miljoen euro.



Eind 2019 is ongeveer 35 procent van de maatregelen van de tweede tranche uitgevoerd, 18 procent bevond zich in de planvormingsfase en 47 procent in de uitvoeringsfase. In 2019 is van zeven maatregelen de planvorming afgerond en de uitvoering gestart. In totaal zijn in 2019 24 maatregelen afgerond.

Een vijfde deel van het werk voor de tweede tranche is in 2019 vertraagd. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is de toegenomen complexiteit van de maatregelen; de planuitwerking kost meer tijd, net als het maken van samenwerkingsafspraken met partners in de regio. Daarnaast heeft de PFAS-problematiek geleid tot tragere uitvoering. De verwachting is dat 80 procent van het maatregelenpakket uiterlijk in 2021 afgerond zal zijn. Voor de overige 20 procent van de maatregelen is oplevering voor eind 2021 niet realistisch. Gesteld wordt dat dit geen effect heeft op het realiseren van het volledige KRW-programma, aangezien alle maatregelen uiterlijk in 2027 worden opgeleverd.

Mede met het oog op de toenemende complexiteit van de maatregelen, is in 2018 versneld gestart met de voorbereidingen voor de derde tranche maatregelen. In 2019 is deze verkenning van het maatregelenpakket grotendeels afgerond. Met de versnelde uitvoering van deze verkenning is het risico van het overschrijden van de eindmijlpaal voor het KRW-programma in december 2027 verkleind. Uit de verkenning van de derde tranche blijkt daarnaast dat het niet tijdig beschikbaar krijgen van de benodigde gronden bij veel maatregelen op kan treden, met aanzienlijke gevolgen voor kosten en planning. De verkenning van de derde tranche is daarom naar voren gehaald en daardoor kan al in 2020 begonnen worden met de voorbereidingen voor het beschikbaar krijgen van gronden.

Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)

Prestaties

Het huidige KRM-programma van maatregelen (Mariene strategie deel 3, 2015) bevat circa 70 maatregelen (of pakketten van maatregelen) gekoppeld aan 11 descriptor. Enkele voorbeelden daarvan zijn: Uitvoeren Bruinvisbeschermingsplan, beperken visserij in Natura 2000-gebieden, voorwaarden aan vergunningverlening zandwinning en -suppletie en schelpdiertransport naar Natura 2000-gebieden, stimulering alternatieve vistuigen, vangstbeheer commerciële visserij, maatregelen op grond van Kaderrichtlijn Water met betrekking tot de landbouw, stedelijk afvalwater en rioolwaterzuiveringsinstallaties, schoonmaakacties stranden, lozingsverbod zeeschepen (MARPOL), terugdringing gebruik plastic tassen en ballonnen, vermindering microplastics in cosmetica en schoonmaakmiddelen en een gedragscode explosievenruiming. Veelal betreft het prestaties die niet direct vanuit KRM worden aangestuurd, maar wel relevant zijn met het oog op de doelstellingen van KRM. Alle maatregelen worden uitgevoerd.

De betrokken ministeries IenW en LNV hebben werkafspraken gemaakt over het treffen van maatregelen. Deze werkverdeling is echter niet inzichtelijk op basis van de beschikbare stukken. Dit geldt ook voor het overzicht van de voortgang van de maatregelen en de gerealiseerde prestaties. De effectiviteit van maatregelen is zonder meer moeilijk in te schatten.

6.4.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Kaderrichtlijn Water (KRW)

Doelbereik

Van de rijkswaterlichamen voldeed in 2020 geen enkel waterlichaam aan alle ecologische en chemische doelstellingen. Het toekomstige doelbereik wordt als volgt ingeschat door experts op het gebied van waterkwaliteit:

- Ecologische toestand: In 2020 gold voor 31 procent van de rijkswateren dat de biologische kwaliteit van het water goed was. De prognose is dat in 2027 de biologie van vrijwel alle rijkswateren in deze klasse valt. Daarbij geldt wel de opmerking dat in die prognose geen rekening is gehouden met na-ijling van effecten van maatregelen, klimaatverandering, ontwikkeling van exoten of onvoorziene omstandigheden.



Berekeningen uit 2015 gaven de prognose dat 55% van de rijkswateren zouden voldoen in 2027. Stikstof en fosfor worden getypeerd als biologie-ondersteunende parameters. Hiervoor geldt dat ongeveer 50 procent van de rijkswaterlichamen (en regionale waterlichamen) in 2019 voldeed aan de KRW-normen, met de prognose dat in 2027 circa 70% van de rijkswateren zal voldoen. In geval het maximale voorziene pakket aan maatregelen (waarbij alle agrariërs meedoen met DAW-maatregelen) wordt gerealiseerd, kan dit oplopen tot 90%. Deze maatregelen zijn naar de verwachting van experts dus te typeren als doeltreffend.

- Chemische toestand: In 2015 was het aandeel wateren met een normoverschrijding van prioritaire stoffen toegenomen van ongeveer 25 procent in 2009 naar 60 procent. Bij de beoordeling van 2015 golden aangescherpte Europese milieukwaliteitsnormen, maar ook speelt mee dat meer stoffen worden aangetoond door de inzet van betere analysemethoden. De meeste normoverschrijdingen werden veroorzaakt door stoffen die (nagenoeg) niet meer worden geloosd, maar die door nalevering uit bijvoorbeeld het sediment nog lange tijd in het water kunnen worden aangetroffen. Het is kostbaar en in veel gevallen niet mogelijk dit soort stoffen met maatregelen aan te pakken. Dit betekent voor veel stoffen dat doelbereik buiten beeld is en dan een doeltreffende en doelmatige aanpak niet voorhanden is.

Doeltreffendheid

De PBL-rapporten "Waterkwaliteit nu en in de toekomst (2016)" en de "Nationale analyse Waterkwaliteit (2020)" zijn bedoeld als overkoepelende evaluaties van het KRW-beleid. In deze evaluaties worden echter vooral kwalitatieve en geen kwantitatieve ex-post uitspraken gedaan over de doeltreffendheid van het beleid voor de rijkswateren. Maatregelen worden weliswaar vooraf expertmatig beoordeeld op hun beoogde bijdrage aan de doelen, maar een oordeel over de daadwerkelijke doeltreffendheid is niet mogelijk. Dit wordt veroorzaakt doordat er diverse externe factoren van invloed zijn op de toestand van een bepaald waterlichaam. Ook kunnen ontwikkelingen buiten het waterlichaam doorwerking hebben in het waterlichaam. Bovendien is de monitoring van de toestand te grofmazig om de effecten één op één te relateren zijn aan een maatregel. Met het huidige monitoringprogramma voldoet RWS weliswaar aan de Europese verplichtingen (met als doel het kunnen verantwoorden van de toestand), maar een intensivering of verdieping van het monitoringprogramma (meer meetpunten in een waterlichaam en daarbuiten) zou bijdragen aan het beter onderbouwen de effectiviteit van het KRW-maatregelprogramma.

De evaluatie van de eerste tranche 2009-2015 sprak de verwachting uit dat doelbereik voor de biologische kwaliteitselementen in 2027 positief was. Het KRW-maatregelprogramma voor de rijkswateren is voor het onderdeel ecologie dan ook niet aangepast ten opzichte van het eerder bedachte maatregelenpakket 2016-2021. Wel bleek het wenselijk om het monitoringsprogramma voor macrofauna en vis te intensiveren. Voor die tweede groep is dat niet gebeurd.

Met het oog op doelbereik van de chemische waterkwaliteit was er wel aanleiding tot aanpassing van het beleid; de zeer zorgwekkende stoffen en medicijnresten vroegen extra aandacht. RWS is naar aanleiding hiervan in 2019 gestart met het bezien van verleende vergunningen en vervolgens met een structurele aanpak van vergunningen.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van het KRW-beleid kan niet bepaald worden. In de evaluaties ontbreekt de hiervoor relevante informatie. De effecten van individuele uitvoeringsmaatregelen per waterlichaam en de kosten daarvan (ook in vergelijking met alternatieve maatregelen) worden beschreven in de KRW-factsheets van RWS. In die hoedanigheid is er in operationele zin wel aandacht voor de kostenefficiëntie van maatregelen. Er zijn echter geen evaluaties beschikbaar die dit specifieke aspect benoemen. Dit betekent dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doelmatigheid van het beleid.



Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Doelbereik

In de Mariene Strategie deel 1 (actualisatie) wordt geconstateerd dat de goede milieutoestand dichterbij komt. Er is sprake van een aanzienlijke afname van de vervuiling van het mariene milieu, in groei van commerciële visbestanden, in toename van het aantal zeezoogdieren en in afname van het aantal nieuwe niet-inheemse soorten. Hierbij kan opgemerkt worden dat inspanningen om de goede milieutoestand te bereiken, vooral - of zelfs uitsluitend - effectief zijn wanneer ze het resultaat zijn van internationale samenwerking en afstemming.

Net als in 2012 is voor de descriptoren 'hydrografische eigenschappen' en 'vervuilende stoffen in vis en visproducten' de goede milieutoestand op het Nederlandse deel van de Noordzee bereikt. Ook voor 'niet-inheemse soorten' lijkt de goede milieutoestand inmiddels bereikt. De huidige wet- en regelgeving borgt dat voor deze descriptoren de goede milieutoestand ook in de toekomst wordt behouden.

Voor drie descriptoren ligt de goede milieutoestand tussen 2020 en 2027 binnen handbereik. Het gaat om 'vervuilende stoffen', 'eutrofiëring' en 'onderwatergeluid'. Het huidige beleid moet dan wel volledig worden uitgevoerd. Met het aanwijzen van Natura 2000-gebieden, het opstellen van beheerplannen en de voorgestelde bodembeschermingsmaatregelen vanuit de KRM zijn belangrijke stappen gezet ter bescherming van het mariene ecosysteem (descriptoren 'biodiversiteit', 'commerciële vissoorten', 'voedselwebben' en 'integriteit van de zeebodem'). Over het algemeen verbetert de toestand van deze descriptoren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen niet bepaald worden. Ondanks de inspanningen van KRM is het niet mogelijk te zeggen welke toestand het Nederlandse deel van de Noordzee exact zal hebben en wat hierbij de bijdrage van ingezette maatregelen precies is. Er zijn veel factoren die gezamenlijk de goede milieutoestand bepalen en de waargenomen verbetering of verslechtering van descriptoren is niet één-op-één te relateren aan de maatregelen van KRM. Daarnaast geldt de onmogelijkheid om planmatig aan te geven in hoeverre en met welke snelheid het ecosysteem zich als gevolg van de maatregelen zal herstellen. Er moet rekening mee worden gehouden dat het bereiken van een enigszins stabiele goede toestand vele jaren kan duren en dat moeilijk is in te schatten hoe die stabiele toestand dan zal zijn. Tot slot geldt dat een aantal indicatoren niet SMART geformuleerd is, waardoor de meetbaarheid beperkt is.

Wel kan op basis van de ODEMM inventarisatie voor de doeltreffendheid geconstateerd worden dat het KRM-programma van maatregelen potentieel alle impact van menselijke activiteiten op het ecosysteem voldoende kan reduceren om de goede milieutoestand te bereiken. De constatering is 'potentieel' omdat de werkelijke reductie afhangt van de mate van invulling en uitvoering van maatregelen.

Voor het bepalen van de doelmatigheid is het nodig dat inzicht bestaat over de doeltreffendheid en de kosten van het inzetten van maatregelen. Dat is vooralsnog niet mogelijk/inzichtelijk.

6.4.3. Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten

Kaderrichtlijn Water

Voor KRW geldt dat er in zekere mate inzicht is in het doelbereik (op basis van de gemeten en verwachte toestand van rijkswateren) maar dat er een gat zit tussen het doelbereik en de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen. Het instrument monitoring geeft inzicht in (de mate van) doelbereik en expertmatig worden maatregelen vooraf beoordeeld op hun beoogde bijdrage aan de doelen. Echter een (ex post en kwantitatief) oordeel over de



daadwerkelijk gerealiseerde doeltreffendheid van beleid en maatregelen is niet uitgevoerd en onder de huidige omstandigheden (te beperkte monitoring, grote invloed van andere factoren) niet mogelijk.

Beter zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid kan daarom deels gezocht worden in de wijze van monitoring. Met het huidige monitoringprogramma voldoet RWS aan de Europese verplichtingen voor de KRW. Dit monitoringsprogramma is echter relatief grofmazig. Een intensivering van het monitoringprogramma zou helpen bij het beter onderbouwen van de effectiviteit van het KRW-maatregelprogramma. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat dit met name gaat om het beter meten van de biologische kwaliteitselementen macrofauna en vis. De huidige kosten van het monitoringprogramma zijn jaarlijks circa € 6 miljoen. Door het gegeven dat externe factoren en ontwikkelingen eveneens van invloed zijn op de toestand van een waterlichaam, zal het ook bij een intensievere monitoring beperkt mogelijk blijven om het effect van beleid en maatregelen kwantitatief en ex post te bepalen. Het belang van goede ex ante evaluaties van maatregelen op basis van expertmatig oordeel blijft daarmee bestaan. Inzet op het verder optimaliseren en verdiepen van deze analyses blijft dan ook belangrijk.

De jaren 2020 en 2021 vallen buiten de beleidsdoorlichting. In deze jaren is het KRW-maatregelenprogramma voor de periode 2022-2027 geactualiseerd op basis van de nieuwste inzichten. De verwachting is dat met de voorziene maatregelen doelbereik wordt gerealiseerd in 2027. Andere beleidsopties ter vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van KRW zijn dus beperkt in beeld gebracht.

PBL doet in de nationale analyse waterkwaliteit de aanbeveling om voor nutriënten afspraken te maken met Duitsland en België over het verminderen van de buitenlandse aanvoer. Dit met name met het oog op vermindering van de afwenteling van stikstof naar de Noordzee. Op basis van dergelijke afspraken zouden wateren van bovenstrooms aangrenzende waterbeheerders aan de eigen normen voldoen en kunnen in vrijwel alle rijkswateren in Nederland met de voorziene maatregelen de biologische doelen bereikt worden.

Kaderrichtlijn Mariene Strategie

KRM is een programma in ontwikkeling. Er is een eerste cyclus doorlopen waarin de toestand en opgave zijn beschreven, de monitoring is opgezet en maatregelen zijn bepaald en uitgevoerd. Op basis van de geleerde lessen heeft een actualisatie van milieutoestand, goede milieutoestand, milieudoelen en indicatoren plaatsgevonden. Het is de uitdaging om deze nieuwe inzichten te vertalen naar een doeltreffende en doelmatige uitvoering en het programma zo verder te professionaliseren.

KRM leunt primair op bestaand beleid en maatregelen vanuit andere verplichtingen. Er is beperkt budget voor KRM-beleid aanvullend op reeds bestaande beleidsterreinen. Daarnaast zijn er veel factoren die invloed hebben op de gewenste goede milieutoestand. Bovendien is het niet mogelijk om planmatig aan te geven in hoeverre en met welke snelheid het ecosysteem Noordzee zich als gevolg van de maatregelen zal herstellen. Hoewel er op onderdelen wel sprake is van een toenemende mate van doelbereik, zijn beleid en maatregelen niet te vatten in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. In het beleid is dit onderkend en is een aanvullende beleidsopgave geformuleerd, met name gericht op meer kennis van oorzaak-gevolgrelaties en betere meetmethoden. Met het oog op de beleidsdoorlichting onderschrijven wij deze constatering en formuleren wij deze eveneens als aanbeveling.



7. Bevindingen samengevat

7.1. Methodisch

Onderstaand geven wij per onderdeel van het beleidsartikel ons oordeel over de geleverde prestaties en de doeltreffendheid, doelmatigheid en doelbereik. Ons oordeel is gebaseerd op het beschikbare bronmateriaal. In onze beoordeling hanteren wij de volgende maatstaf:

- + Het beschikbare onderzoeksmateriaal is evident en ons oordeel is positief
- +? Op basis van indicaties van het onderzoeksmateriaal geven we expertmatig een positief oordeel
- 0 Op basis van het onderzoeksmateriaal geven we expertmatig een neutraal oordeel
- ? Geen oordeel mogelijk omdat het onderzoeksmateriaal + nadere analyse hiertoe ontoereikend is
- ? Op basis van indicaties van het onderzoeksmateriaal geven we expertmatig een negatief oordeel
- Het beschikbare onderzoeksmateriaal is evident en ons oordeel is negatief

7.2. Algemeen waterbeleid

7.2.1. Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en instrumentarium voor de beleidsuitvoering doormiddel van minder bestuurlijke drukte en slim samenwerken.	Op één na zijn alle acties uit het BAW uitgevoerd. In 2017 liep de doelmatigheidswinst voor op de dan beoogde doelstelling. Samenwerking heeft een impuls gekregen. De lastendruk voor burgers en bedrijven ontwikkelden zich in 2016 (datum tussentijdse evaluatie) voor de meeste categorieën gunstig.	+? De te verwachten resultaten zijn positief in verhouding tot de inspanning. Op basis van de beschikbare informatie wordt doeltreffendheid positief beoordeeld.	+? De beoogde doelmatigheidswinst lijkt te worden gerealiseerd. Een definitieve uitspraak hierover is mogelijk als de realisatietermijn is verstreken. In 2017 was een flink deel gerealiseerd en het overige deel goed op weg.	+? Er is een goede koers ingezet, maar er kan nog geen uitspraak gedaan worden over het eindresultaat.
Versterken van samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid door middel van BAW en topsectorenaanpak	Samenwerking en kennisdeling in de waterketen zijn vergroot, inclusief drinkwatersector. Alle betrokken partijen zijn zeer tevreden. Ook de Topsectoren aanpak heeft ertoe geleid dat bedrijven, kennisinstellingen en	+? BAW heeft samenwerking verbeterd. De topsectoren aanpak is doeltreffend, maar de toegevoegde waarde voor topsector water is minder duidelijk omdat de sector al	0 Voor topsectoren-aanpak ontbreekt een kwantitatieve analyse. De indicaties op basis van kwalitatieve inschatting zijn positief.	0 Er is voortgang in de mate van doelbereik maar een gefundeerde uitspraak over doelbereik is niet mogelijk.



	overheid elkaar makkelijker vinden.	goed georganiseerd was.		
Het bijdragen aan een effectieve, koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende lange termijn agenda voor wateropgave door de Deltawet.	Evaluaties laten zien dat de instrumenten onder de Deltawet in samenhang zeer goed functioneren. Het Nederlandse waterbeheer kent daarmee een stevige basis voor koersvastheid.	+? Over doeltreffendheid doen evaluaties geen uitspraak. Gezien de resultaten is wel degelijk sprake van maatregelen die doel treffen.	+? De samenhang van instrumenten lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige aanpak van de wateropgaven op de lange termijn.	0 Er is een heldere koers ingezet, die waarschijnlijk bijdraagt aan doelbereik. Omdat doelen voor 2050 zijn geformuleerd kan nog geen gefundeerde uitspraak gedaan worden.

7.2.2. Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering

Onder deze doelstelling vallen activiteiten uit het Deltaprogramma, Deltawet en andere gekoppelde programma's die te maken hebben met klimaatverandering.

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Het bijdragen aan een effectieve, koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende lange termijn agenda voor wateropgave door de Deltawet.	De instrumenten onder de Deltawet functioneren in samenhang zeer goed. Het Nederlandse waterbeheer kent daarmee een stevige basis voor een vaste koers.	0 De doeltreffendheid is in evaluaties niet expliciet gemaakt. Wel is het beleid koersvast en samenhangend. Gecombineerd levert dit een neutrale score.	+? De samenhang van instrumenten lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige aanpak van de wateropgaven op de lange termijn.	0 Er is een heldere koers ingezet om doelen te realiseren. De doelen liggen echter nog ver weg en van doelbereik als zodanig is nog niet in zicht.
Integraal uitwerken van maatregelen in het Delta-programma. Waaronder ook het verbinden van opgaven uit andere beleidsterreinen aan het uitvoeren van maatregelen.	Deltawet heeft geleid tot een goed functionerend stelsel van Delta-programma, -fonds en -commissaris. Deze opzet is een belangrijke randvoorwaarde voor een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige wateropgave op lange termijn.	0 De doeltreffendheid is in de ex-post evaluatie van de Deltawet niet onderzocht.	0 De effecten moeten nog blijken, in de opzet wordt gestreefd naar integraliteit, maar het is zeker nog niet volledig bereikt.	+? Deltaprogramma focust primair op watervragen, maat is zich bewust van samenhang. De eerste goede stappen zijn gezet.



Bijdrage aan maatschappelijke verdeling van water	Actualisatie van klimaat-scenario's door KNMI in 2014 en 2017, de vele inrichtingswerkzaamheden en onderzoek naar waterbeschikbaarheid dragen bij aan een de maatschappelijke verdeling van water.	+?	Klimaatscenario's worden benut om adaptatiestrategieën bij te stellen als basis voor toekomstige waterverdeling.	0	Uitspraken over doelmatigheid kunnen niet worden afgeleid uit de beschikbare informatie.	0	Klimaatscenario's vergroten de sturingsmogelijkheden. Het doel is op korte termijn niet concreet, waardoor geen uitspraak mogelijk is over mate van doelbereik.
---	--	----	--	---	--	---	---

7.2.3. Internationale concurrentiepositie versterken

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik	
Bijdragen aan de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven	Op gebied van human capital zijn belangrijke stappen gezet.	+?	Meer synchronisatie in internationale samenwerking.	0	+?
	Partners voor Water 3 positioneert de Nederlandse watersector in het buitenland. De samenhang in het PvW3 programma is verbeterd.	+?	PvW3 kent geen concrete doelstellingen waardoor kwantitatieve onderbouwing niet mogelijk is. Ruim 2/3 van betrokkenen vindt het programma effectief.	-? Of 0	-?
Het beter benutten van de internationale markt voor grote en kleinere bedrijven	Topsector Water heeft meegewerkt aan IWA. Prioriteitslanden aangewezen. Verbeteren exportmogelijkheden wordt verkend.	+?	MKB wordt nog beperkt bereikt, wel worden de PvW3 netwerkactiviteiten waardevol bevonden	0	0 of -?



7.2.4. Vergroten waterbewustzijn

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Communicatie over de uitvoering van het waterbeleid en bijdragen aan educatie en bewustwording rond de betekenis van water voor de maatschappij.	Diverse websites zoals overstroomik.nl en onswater.nl zijn gelanceerd. Informatie over water en risico's is toegankelijker geworden.	? Communicatiemiddelen zijn beschikbaar, maar over doeltreffendheid er van kunnen geen uitspraken worden gedaan.	? De koppeling met budgetten is onduidelijk waardoor doelmatigheid niet in beeld kan worden gebracht.	? Communicatiemiddelen zijn beschikbaar, maar over mate van doelbereik kunnen geen uitspraken worden gedaan.
Kennisdeling rond uitvoering en beleid voor overheden en andere waterprofessionals.	Voor de uitwisseling van kennis tussen overheden is helpdeskwater.nl opgezet.	? De website helpdeskwater.nl wordt gebruikt door professionals, maar de mate waarin is niet geëvalueerd.	? De koppeling met budgetten is onduidelijk waardoor doelmatigheid niet in beeld kan worden gebracht.	? Mate van doelbereik kan niet worden vastgesteld.

7.3. Waterveiligheid

7.3.1. HWPB-2

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Versterken van 362 kilometer dijken, dammen en duinen (69 projecten)	309 van de 362 kilometer (67 van de 69 projecten) is opgeleverd; de overige 53 kilometer is in uitvoering (2 projecten, te weten: dijkversterking Eemdijk en Zuidelijke Randmeren en dijkversterking Markermeerdijk Hoorn-Edam-Amsterdam).	+? In de voortgangs-rapportages zijn hierover geen expliciete uitspraken gedaan. Gestelde doelen zijn in belangrijke mate bereikt. Dit geeft aan dat de maatregelen zeer waarschijnlijk doeltreffend zijn geweest.	+? In de voortgangs-rapportages zijn hierover geen expliciete uitspraken gedaan. Wel blijkt dat bij een nagenoeg gelijk-blijvende scope de gebudgetteerde begroting en programmaraming gedaald zijn. Dit wijst op een doelmatige besteding van middelen (conform 'methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten')	+ Doel is in belangrijke mate bereikt (85%). Medio 2020 voldoen 97 projecten aan de destijds geldende vigerende veiligheidsnorm.
Versterken van 18 kunstwerken (sluizen en gemalen; 18 projecten)	Alle (18 van de 18) kunstwerken zijn opgeleverd.	+? Zie de opmerking hierboven	+? Zie de opmerking hierboven	+ Doel is bereikt. Per medio 2020 voldoen 18 projecten aan de destijds geldende vigerende veiligheidsnorm.



7.3.2. HWBP

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Versterken van 1274 kilometer dijken, dammen en duinen	Van de dijken is: 88 km versterkt, 33 km in realisatie, 68 km in planvorming, 498 km in (voor)verkenning, 587 km resterende opgave	? Bijna 54% van heden bekende veiligheidsopgave is opgenomen in programmering HWBP	? Feitenanalyse laat toenemende kosten per kilometer zien. Doelmatigheid blijkt sterk afhankelijk van veiligheidseisen, werkwijze, beleid keringbeheerder, bestuurlijke afspraken, HWBP-kaders en projectspecifieke uitgangspunten.	? Totale omvang van de veiligheidsopgave (LBO-1) van HWBP is pas in 2023 bekend.
Versterken van 468 kunstwerken	Van de kunstwerken zijn: 24 versterkt, 11 in realisatie, 21 in planvorming, 44 in (voor)verkenning en 368 resterende opgave.	? Ruim 20% van heden bekende veiligheidsopgave is opgenomen in programmering HWBP.	? Zie hierboven	? Zie hierboven
Vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP	50/50 financiering Rijk/waterschappen en 10% projectgebonden eigen bedrage waterschap. Ook bedrijfseconomische prikkels, ontwerpprincipes en eisen bij subsidieverlening ten behoeve van doelmatigheid en beheersbaarheid. Doelmatigheid waterveiligheidsprojecten is onderzocht.	? Voorcalculatie en risicoverdeling leiden tot robuuste kostenraming en risicoreservering. + Geleverde prestaties dragen bij aan vergroten <i>beheersbaarheid</i> HWBP	? Subsidieregeling biedt nog onvoldoende geen kader om te toetsen op <i>doelmatigheid</i> .	? Vergroten van doelmatigheid HWBP (nog) niet bereikt. + Beheersbaarheid HWBP is vergroot door bestuurlijke afspraken en bedrijfseconomische prikkels, ontwerpprincipes en subsidie-eisen in subsidieregeling

7.3.3. Maaswerken

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
De kaden van de Zandmaas bieden de bevolking in 2015 een beschermingsniveau van 1:250 per jaar.	De realisatie van de kades zoals vastgelegd in het Tracébesluit Zandmaas/Maasroute zijn volgens het gehanteerde beschermingsniveau beschermd. 100% van de	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. Prestaties dragen in belangrijke mate bij aan de gestelde doelen, de bevolking achter de kades is	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. Wel blijkt dat bij gewijzigde scope en behoud van doelstelling, de prognose voor de eindstand hoger is	+ Initiële doel is bereikt (100%). In 2015 voldeed 100% van de kaden aan de doelstelling volgens de vigerende planning.



	bevolking achter de kades van de Zandmaas is beschermd.	beschermd volgens de vigerende veiligheidsnorm. Daarmee zijn prestaties waarschijnlijk doeltreffend.	dan de initiële raming en dat deze lager is dan het beschikbare budget.	
Het ontwikkelen van 570 ha natuur in de Zandmaas.	In totaal is tot 2015 430 ha natuur ontwikkeld. Deze scope is gewijzigd onder de bezuinigingen op het natuurbeleid Kabinet Rutte-I.	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan het behalen van de aangepaste doelen. Daarmee zijn prestaties waarschijnlijk doeltreffend.	+? Zie toelichting hierboven.	+ De aangepaste doelstellingen voor de ontwikkeling van 430 hectare natuur zijn volledig bereikt. -? Van het initiële doel is 75% bereikt door de scopewijzigingen.
Verlagen van hoogwaterstanden in de Maas. Uiterlijk in 2017 zijn de gebieden beschermd (Grensmaas) met een beschermingsniveau van 1:250 per jaar.	Realisatie is uitgevoerd conform POL-aanvulling Grensmaas. De doelstelling op basis van vigerende planning is voor 100% behaald in 2017.	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan de gestelde doelen, de beoogde gebieden zijn beschermd volgens de vigerende veiligheidsnorm. Daarmee zijn prestaties waarschijnlijk doeltreffend.	+? Zie toelichting hierboven.	+ In 2017 is de hoogwaterdoelstelling voor 100% bereikt.
Ontwikkelen tenminste 1.000 ha natuur binnen het Grensmaasgebied, waarvoor de aankoop en overdracht naar natuurbeherende instanties dan wel RWS voor eind 2018 moet zijn gerealiseerd.	In de VGR-33 wordt de natuurdoelstelling beschreven als het verwerven van 1.208 ha grond. Eind 2018 was er 1.208 ha natuur aan Nederlandse zijde, waarvan 1.124 aangekocht.	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan het behalen van de aangepaste doelen. Daarmee zijn prestaties waarschijnlijk doeltreffend.	+? Zie toelichting hierboven.	+ Het initiële doel is bereikt; in februari 2018 is dat zelfs overschreden (112%). Er is meer dan 1.000 hectare natuur binnen het Grensmaasgebied aangekocht.
Het winnen van tenminste 35 mln. ton grind, looptijd tot 2022.	In bestuursovereenkomst 1997 is doelstelling bijgesteld tot ' <i>de maximale hoeveelheid grind die vrijkomt bij uitvoering van projecten Grensmaas en Zandmaas/ Maasroute</i> '. Dit is bepaald op circa 52 mln. ton grind en loopt door tot 2024.	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. Prestaties dragen bij aan doelen. De gestelde hoeveelheid te winnen grind is behaald en daarmee wordt de operatie van de te treffen maatregelen gefinancierd.	+? Zie toelichting hierboven.	+? De doelstelling is aangepast tot ' <i>de maximale hoeveelheid grind die vrijkomt</i> '; dit doel is bereikt. Wel loopt de aangepaste doelstelling door tot 2024.



Tussentijds aangepaste/toegevoegde doelstellingen

Overgang naar nieuw hydraulisch model bracht nieuwe inzichten. Analyses toonden aan dat waterveiligheidsdoelstelling (1:250) voor kades in bevolkingscentra niet haalbaar was met oorspronkelijke maatregelenpakket. Kades bij bevolkingscentra moesten in 2006 voldoen aan de waterveiligheidsdoelstelling.	Een deel van de kades langs de Zandmaas voldeed niet aan de beschermingsniveaus voor 2006. Deze kades voldeden in 2012.	+? Evaluatie en voortgangsrapportages zijn niet expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan de gestelde doelen, de bevolking achter de kades is beschermd volgens de vigerende veiligheidsnorm. Daarmee zijn prestaties waarschijnlijk doeltreffend.	? De doelmatigheid van de geleverde prestaties is niet vastgesteld.	+ Doel voor waterveiligheid is de doelstelling bereikt in 2012, zes jaar later dan gepland.
In 2010 werden de realisatie van sluitstukkaden (die ook van belang zijn voor de hoogwaterbescherming) toegevoegd aan het programma. De prioritair sluitstukkaden moeten worden gerealiseerd voor 2020.	In 2017 waren 7 van de 19 sluitstukkaden gerealiseerd. De overige 12 stonden gepland voor 2020.	? Op basis van het beschikbare materiaal is niet vast te stellen in hoeverre prestaties bijdragen aan de gestelde doelen. Omdat de kaden wel nodig zijn voor het bereiken van de hoogwaterdoelstelling (maar buiten de doelstelling om van 2015), zijn de maatregelen waarschijnlijk doeltreffend.	? De doelmatigheid van de geleverde prestaties is niet vastgesteld.	+? 7 van de 19 sluitstukkaden waren in 2017 gerealiseerd, dus voor de doelstelling 2020.

7.3.4. Ruimte voor de rivier

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Het bereiken van het vereiste waterveiligheidsniveau in overeenstemming met de maatgevende Rjinafvoer en Maasafvoer. Om dit te bereiken is een maatregelenpakket van 39 maatregelen opgesteld.	34 van de 39 maatregelen zijn uitgevoerd. De overige vijf maatregelen zijn niet uitgevoerd omdat met de andere maatregelen al werd voldaan aan de waterstanddaling. Uit de deelevaluatie waterveiligheid blijkt dat de doelstelling is gerealiseerd, met enkele lokale afwijkingen.	+? Evaluatie- en voortgangsrapportages zijn hierover niet expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan de gestelde doelen, de waterveiligheidsdoelstelling is behaald. Dit wijst erop dat de prestaties doeltreffend zijn geweest.	+? Evaluatie- en voortgangsrapportages zijn hierover niet expliciet. Bij gewijzigde scope is de geraamde eindstand van uitgaven lager dan het beschikbare budget. Dat wijst op doelmatigheid. Toenemende kosten zijn grotendeels te verklaren uit indexeringen.	+ Er wordt voor 100% voldaan aan de gestelde waterveiligheidsdoelstelling. Het behalen van het waterveiligheidsdoel voor het programma was later dan gepland.
Een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.	De eindevaluatie stelt dat een onafhankelijk kwaliteitsteam na uitvoering van projecten	+? Evaluatie- en voortgangsrapportages zijn hierover niet	+? Zie hierboven	+ Bij de oplevering van projecten is geconstateerd dat de



	oordeelde dat de ruimtelijke kwaliteit in het gebied meestal sterk verbeterd was. Voor de meer technische projecten is de kwaliteit doorgaans verbeterd, soms in geringe mate.	expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan de gestelde doelen, de projecten hebben een bijdrage geleverd aan de verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Dit wijst erop dat prestaties doeltreffend zijn geweest.		ruimtelijke kwaliteit in de projectgebieden sterk is verbeterd. De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling is daarmee behaald.
De korte termijn doelen voor waterveiligheid dienden te worden gerealiseerd zonder dat deze een belemmering vormen voor de lange termijn doelstellingen van de waterveiligheids-niveaus.	De eindevaluatie stelt dat veiligheidsmaatregelen die op korte termijn zijn getroffen zijn getoetst aan de gewenste maatregelen op de lange termijn. Het pakket is zodanig samengesteld dat altijd wordt bijgedragen aan de lange termijn doelstellingen.	+? Evaluatie- en voortgangsrapportages zijn hierover niet expliciet. De prestaties dragen in belangrijke mate bij aan gestelde doelen en projecten vormen geen belemmering voor lange termijn doelstellingen. De prestaties zijn daarom waarschijnlijk doeltreffend.	+? Zie hierboven	+ Omdat de maatregelen zijn getoetst aan de lange termijn doelstellingen, wordt dit doel bereikt.

7.4. Grote oppervlaktewateren

7.4.1. Gebiedsagenda's

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Een duurzame, economisch doelmatige zoetwatervoorziening, het voorkomen van wateroverlast en -tekorten, en het bewerkstelligen van een afgewogen integrale functievervulling van de grote wateren.	Er zijn voor alle deelgebieden gebiedsagenda's opgesteld. Eind 2015 is het programma van maatregelen KRM als onderdeel van NWP vastgesteld. Er zijn samenwerkings-overeenkomsten en agenda's getekend in het IJsselmeer-gebied, de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie, het Waddengebied (SWA). Het Nieuw Peilbesluit IJsselmeergebied is in werking gesteld.	? Gebiedsagenda's zijn opgesteld, hierin worden thema's benoemd in de doelstellingen omschreven. Ondanks dat is nog geen uitspraak te doen over de doeltreffendheid van gebiedsagenda's.	? Hier kunnen nog geen uitspraken over gedaan. Gebiedsagenda's zijn opgesteld en samenwerkings-overeenkomsten en afspraken zijn gemaakt, dit moet bijdragen aan doelmatigheid.	? Hier kunnen nog geen uitspraken over worden gedaan. Met de gebiedsagenda's wordt gestreefd naar het behalen van het gestelde doel.



7.4.2. Zoetwater

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Verminderen huidige knelpunten in de zoetwatervoorziening	Meer transparantie over beschikbaarheid van zoetwater en mogelijke knelpunten (o.a. via de tool WABES).	? Informatie hierover is ontoereikend.	? Informatie hierover is ontoereikend.	0 Doelen zijn niet specifiek genoeg voor een oordeel. Wel is duidelijk dat er voortgang wordt geboekt in het treffen van maatregelen.
Omgaan met onzekerheden en gevolgen van klimaatverandering	Via adaptief delta-management wordt actief met onzekerheden omgegaan.	? Informatie hierover is ontoereikend.	? Informatie hierover is ontoereikend.	? Informatie hierover is ontoereikend.
Vergroten waterbeschikbaarheid	Dialogen tussen regio's zijn gestart; partijen, kennis en belangen komen samen. Eerste resultaten zijn zichtbaar, maar verschillen sterk per regio.	? Informatie hierover is ontoereikend.	? Informatie hierover is ontoereikend.	-? Informatie hierover is ontoereikend. De term waterbeschikbaarheid is onvoldoende duidelijk: wat zijn de doelen en hoe kun je dit meten?

7.5. Waterkwaliteit

7.5.1. Kaderrichtlijn Water

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Realiseren van goede chemische toestand van rijkswateren in 2027	Van de maatregelen in de 2 ^e tranche (2015-2021) is: 35% uitgevoerd, 18% planvorming, 47% in uitvoering.	? Informatie hierover is ontoereikend.	? Informatie hierover is ontoereikend.	- Het aandeel rijkswateren met een goede chemische toestand was 0% in 2020.
Realiseren van goede ecologische toestand van rijkswateren in 2027		? Informatie hierover is ontoereikend voor een oordeel. Op onderdelen is zeker voortgang, zo voldoet ca. 50% aan norm voor stikstof en fosfor, onderdeel van de totaalbeoordeling van de toestand.	? Informatie hierover is ontoereikend voor een oordeel.	- Geen van de rijkswateren heeft een goede ecologische toestand (op het onderdeel biologie was in 2020 in 31% van de rijkswateren de toestand goed).



7.5.2. Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Doel	Prestaties	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doelbereik
Realiseren van goede milieutoestand (11 descriptoren/elementen) in Nederlands deel van de Noordzee. Deels zijn deze descriptoren SMART geformuleerd.	Een overzicht van de voortgang van maatregelen en daarmee opgeleverde prestaties ontbreekt in de beschikbare documentatie. Wel is inzicht gegeven in de effecten van het beleid, namelijk in termen van mate van doelbereik voor diverse descriptoren.	+? Onder invloed van externe factoren is het aantonen van doeltreffendheid niet mogelijk. Studies laten zien dat de maatregelen in potentie alle impact van menselijke activiteiten op het ecosysteem voldoende kan reduceren om vervolgens de goede milieutoestand te bereiken.	? Informatie hierover is ontoereikend voor een oordeel.	+ De goede milieutoestand komt dichterbij. De vervuiling van het mariene milieu is aanzienlijk afgenomen, net als aantal nieuwe niet-inheemse soorten. Commerciële visbestanden zijn gegroeid, net als aantal zeezoog-dieren.



8. Beleidsopties bij 20% minder budget

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsopties voor het geval dat er 20% minder middelen in te zetten zijn voor artikel 11 van de begroting IenW. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

- RPE vraag 16: In het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op de beleidsartikelen), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

We beschrijven eerst de effecten van 20% minder middelen op het domein van waterveiligheid (hier zijn veruit de meeste middelen ingezet) en vervolgens voor de overige beleidsdomeinen. Binnen de domeinen beschrijven we allereerst de uitgangspunten waarop wij beleidsopties hebben gebaseerd. Vervolgens omschrijven we deze beleidsopties. We richten ons daarbij op de afzonderlijke thema's binnen Artikel 11; en niet op Artikel 11 als totaal. Per beleidsoptie beschrijven we de potentiële effecten van 20% minder middelen.

8.1. Waterveiligheid

Binnen Artikel 11 zijn veruit de meeste middelen besteed aan waterveiligheid; in 2019 circa 77% van alle uitgegeven middelen (inclusief de middelen die vallen onder het Deltafonds). Een besparing van 20% op de middelen van beleidsartikel 11 leidt daardoor onherroepelijk tot een besparing op het dossier van waterveiligheid; in verhouding zijn andere beleidsdossiers binnen het beleidsartikel 11 zodanig bescheiden dat een 20% besparing zou (moeten) leiden tot het volledig schrappen van dergelijke beleidsonderdelen (hetgeen niet realistisch is). Waterveiligheid is het enige dossier waarop – in zijn geheel – 20% van het uitgegeven middelen bespaard kan worden. Hieronder beschrijven we hoe een dergelijke besparing kan worden bereikt voor waterveiligheid en welk effect dat heeft op het bereiken van de doelen.

8.1.1. Temporiseren

Temporiseren houdt in dat langer de tijd wordt genomen om maatregelen te treffen, zodat het doel op een later moment wordt gerealiseerd. Met het HWBP en de voorgaande programma's is een stevig programma neergezet waarbij meerjarig duidelijk is welke dijktrajecten worden versterkt tot en met 2050. Indien wordt getemporeerd om 20% minder middelen uit te geven, betekent dit dat gestelde doelen op een later moment gestalte krijgen. De doelstellingen moeten nog steeds worden bereikt, maar de periode waarin dat gebeurt, wordt verder 'uitgesmeerd' waardoor de doelen niet in 2050, maar bijvoorbeeld in 2060 bereikt worden. Deze beleidsoptie betekent vooral een politiek-bestuurlijke afweging om gestelde waterveiligheidsdoelen pas ná 2050 te willen bereiken.

8.1.2. Anderen meer laten doen (verantwoordelijkheid verleggen, grotere zelfredzaamheid)

Het Ministerie IenW kiest voor een rolinvulling, die voor vrijwel alle onderwerpen binnen Artikel 11 Integraal Waterbeleid wordt ingevuld via regie en (laten) uitvoeren. We constateren dat het ministerie dit consequent doet en daarbij ook de instrumenten inzet die daartoe gebruikelijk zijn. Op sommige onderwerpen is het palet aan instrumenten rijker dan andere; veelal te verklaren vanuit de (eind)verantwoordelijkheid die het ministerie in meer of mindere mate heeft. In het geval van 20% minder rijksbijdrage aan waterveiligheid door 'andere meer te laten doen' verwachten wij de volgende effecten:



De bekostiging van de hoogwaterbescherming in Nederland is vastgelegd in de Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) van 2013. Hierin staat dat vanaf 2014 het Rijk en de waterschappen een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. Een lagere rijksbijdrage resulteert volgens die regels in een navenant lagere waterschapsbijdrage. Gelet op de wettelijke basis van de (50/50) bekostiging is de optie 'anderen meer laten doen' voor waterveiligheidsprojecten geen realistische mogelijkheid, tenzij er politiek-bestuurlijke bereidheid is om de wet hierop aan te passen. Indien de politiek-bestuurlijke bereidheid aanwezig is, zal deze aanpassing waarschijnlijk zorgen voor een temporisering van het behalen van de gestelde doelen.

8.2. Overige subartikelen

Voor de overige subartikelen geldt dat 20% minder middelen voor het beleidsartikel 11 niet binnen een subartikel (anders dan waterveiligheid) kan worden bereikt tenzij alle activiteiten onder deze subartikelen komen te vervallen. Wel zijn er verschillende beleidsopties die 20% minder middelen over de breedte van Artikel 11 kunnen bereiken. Die beleidsopties worden hieronder beschreven.

8.2.1. Anderen meer laten doen (verantwoordelijkheid verleggen, grotere zelfredzaamheid)

Algemeen waterbeleid

Een kleinere rijksinspanning en meer uitgaan van zelfredzaamheid betekent ook automatisch dat wordt verondersteld dat het bewustzijn over de watervraagstukken wordt vergroot. Immers, burgers en bedrijven moeten zelf een grotere bijdrage of inspanning leveren voor veilig, schoon en voldoende water. De afgelopen decennia heeft ontzorging door overheden op het gebied van water geleid tot een verminderd waterbewustzijn bij gebruikers, bewoners en bedrijven.

Ten aanzien van kennisdeling, innovatie en samenwerking (vooral gericht op het sterker maken van de Nederlandse watersector, ook internationaal) zal de bal meer komen te liggen bij het bedrijfsleven zelf. Momenteel is de overheid, onder andere via het Topsectoren beleid, een belangrijke partner in het faciliteren van dit netwerk en het promoten van de sector. Ons is niet gebleken dat het bedrijfsleven dit vanzelf zou organiseren zonder een actieve rol van het Rijk. Ook zal dan minder actief de brug worden geslagen tussen praktijk en het beleid. Er mag dan ook niet van worden uitgegaan dat de activiteiten in dezelfde orde grootte blijven gehandhaafd en dat door de watersector zelf actief zal worden gestuurd op samenwerking.

Wij achten de toepasbaarheid van deze beleidsoptie voor Algemeen Waterbeleid ten opzichte van de andere (inhoudelijke) thema's groter omdat er niet direct fysieke maatregelen aan gekoppeld zijn. Niettemin maken wij de inschatting dat 20% minder rijksbijdrage resulteert in ruim meer dan 20% verlies aan activiteiten en resultaten.

Grote oppervlaktewateren: zoetwater(beschikbaarheid)

Regionale partijen zullen, op grond van de toenemende schade door droogte en verdroging, zelf onvermijdelijk maatregelen moeten treffen. De geplande projecten zullen om nieuwe regionale financieringsafspraken vragen en partijen zullen hierin meer tijd investeren. Met een uitvoeringskracht die wordt verondersteld gelijk te blijven, is het te verwachten dat er tenminste 20% minder projecten zullen worden uitgevoerd. Hierdoor zal het doel later worden gerealiseerd en is te veronderstellen dat de totale kosten groter worden.



In positieve zin zal een kleiner financieel rijksaandeel wellicht leiden tot een grotere neiging van de andere partijen om samen te werken op projecten en via een gebiedsgerichte aanpak maatregelen op het gebied van zoetwater te combineren met andere (water)vraagstukken. In de huidige orde grootte en aard van vraagstukken is deze trend echter al zichtbaar en wordt de rol van het Rijk vanuit systeemverantwoordelijkheid juist in toenemende mate van belang geacht. Het afbreukrisico is dan ook dat deze trend negatief wordt beïnvloed als een van de leidende partijen zich terugtrekt.

Het ligt voor de hand dat regionale overheden bij minder of geen rijksmiddelen verdergaande mogelijkheden verkennen, zoals beperkingen in het (grond)watergebruik. In diverse regio's worden dergelijke gesprekken reeds gevoerd tussen provincies, waterschappen en bedrijven en andere organisaties die belang hebben bij de beschikking over voldoende water. Het gaat dan over andere regimes voor beregening (uit oppervlakte- en grondwater, sproeiverboden, andere vormen van beregening) en herzien van grondwaterwinningsvergunningen (gericht op een kleiner waterverbruik). Omdat dit al gaande is, kan een terugtrekkende beweging van het Rijk ook resulteren in verminderd vertrouwen in de overheid en de gezamenlijke aanpak die nodig is.

Klimaatadaptatie

Regionale partijen zullen op grond van de toenemende schade wateroverlast zelf onvermijdelijk maatregelen moeten treffen. De geplande projecten zullen om nieuwe regionale financieringsafspraken vragen en partijen zullen hierin meer tijd investeren. Met een uitvoeringskracht die wordt verondersteld gelijk te blijven, is het te verwachten dat er tenminste 20% minder projecten zullen worden uitgevoerd. Omdat specifiek voor klimaatadaptatie geldt dat het Rijk via de tijdelijke Impulsregeling Klimaatadaptatie bijdraagt aan maatregelen in het regionale watersysteem, is te veronderstellen dat een verminderde bijdrage leidt tot verminderde bereidheid van de andere partijen om maatregelen alsnog te treffen. Bovendien vraagt klimaatadaptatie (zowel tekorten als overlast) om een verdergaande uitwerking van hoe het beleid van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten elkaar kan versterken. Een kleinere rol van het Rijk zou ertoe kunnen leiden dat in de onderlinge afweging investeringen worden gedaan die achteraf worden betreurd omdat niet/onvoldoende rekening wordt gehouden met klimaatverandering (en mogelijk leiden tot netto hogere kosten). Daarom zou aandacht voor een volgtijdelijke en slimme programmering van maatregelen wenselijk zijn, terwijl de no-regret maatregelen die op korte termijn kunnen worden getroffen de eerste basis leggen voor een waterrobuuste inrichting.

Al met al achten wij als onderzoekers de beleidsoptie om anderen meer te laten doen en betalen niet effectief of efficiënt. Eerder constateerden we dat voor de meeste thema's geldt dat er geen sprake is van doelbereik of zelfs dat doelbereik op de beoogde realisatiedatum niet mogelijk lijkt. Het verleggen van de verantwoordelijkheid door de kosten in grotere mate door anderen te laten betalen lijkt dan ook niet voor de hand liggend.

Waterkwaliteit

De geplande projecten zullen om nieuwe regionale financieringsafspraken vragen en partijen zullen hierin meer tijd investeren. Vaak zijn al combinaties gemaakt met financiering vanuit Europese middelen en zal het aandeel Europese financiering niet of nauwelijks groter worden. Dit betekent effectief dat de projecten in veel gevallen met meer dan 20 % in omvang afnemen: naast een kleiner rijksaandeel zal in absolute zin ook minder Europese financiering beschikbaar komen. Er is een reëel risico op het niet halen van de doelstellingen voor goede waterkwaliteit uiterlijk in 2027. Daar wordt Nederland als lidstaat (en dus de minister en niet de regionale overheden) op aangesproken door Europa. De consequenties hiervan werken niet alleen door op het gebied van het ministerie van IenW, maar raken ook direct aan de belangen en verantwoordelijkheden van het ministerie van LNV, met name als het gaat om de Nitraatrichtlijn en daaraan gekoppeld belang van derogatie (uitzonderingspositie van de Nederlandse landbouwers voor de toegestane hoeveelheid mest op bepaalde typen grasland).



Het is niet ondenkbaar dat onder dergelijke omstandigheden de andere overheden zich gedwongen voelen om andersoortige maatregelen te treffen. Denk dan aan stringenter toepassing van gebruiksbepalingen (bijvoorbeeld door waterschappen ten aanzien van toepassing van middelen in de landbouw, of mest/spuitvrije zones langs watergangen). Dit kan zowel ten aanzien van waterbewustzijn als effectiviteit positief uitpakken, maar vraagt een zorgvuldige introductie en uitvoering door de waterschappen met de nodige ruggensteun van provincies en het Rijk.

Ook hebben de waterschappen beschikken over een eigen heffing. Voor waterkwaliteit gaat dat via de watersysteemheffing; het ophogen hiervan zal ongetwijfeld gepaard gaan met vele discussies in de waterschapsbesturen. Daarmee vormt het een uitgelezen mogelijkheid om het waterbewustzijn op het punt van waterkwaliteit te vergroten en principes zoals 'vervuiler betaalt' aan de orde te stellen. Als onderzoekers achten wij het afbreukrisico van lastenverzwaring groot. In de huidige voorstellen over wijziging van het belastingstelsel is dit onderwerp niet benoemd en dit als eigenstandig punt achteraf inbrengen achten wij niet realistisch.

Intermezzo: inzichten uit de Brede Maatschappelijke Heroverweging

In de Brede Maatschappelijke Heroverweging (met name in rapport 8: Klaar voor klimaatverandering) is eveneens gekeken naar beleidsvarianten met 20% minder rijksmiddelen. Zo is onder andere sprake van *Variant 2 Vertraagd toegroeien naar veiligheidsnormen en inzetten op een zelfredzame maatschappij*.

Deze uitwerking is vergelijkbaar met onze bovenstaande uitwerking van Temporisering (8.1.6) en Anderen meer laten doen (8.1.7) met als beschreven effecten:

- **Waterveiligheid:**
De hoogte van de waterveiligheidsnormen blijft gehandhaafd, maar de jaarlijkse uitgaven op het HWBP worden verlaagd. Doelbereik raakt hierdoor vertraagd van 2050 naar 2060. Dit gaat gepaard met een tijdelijke hogere risico-acceptatie. De meest urgente knelpunten worden nog steeds het eerst aangepakt.
- **Grote oppervlaktewateren/zoetwater:**
Er wordt minder rijksgeld besteed aan de Deltaprogramma's Ruimtelijke Adaptatie en Zoetwater. Als het gaat om de aanpassing van de leefomgeving aan wateroverlast, droogte en hittestress laat het Rijk meer over aan decentrale overheden, inwoners en private partijen. Dit betekent dat gemeenten in samenwerking met inwoners zelf de bebouwde omgeving minder kwetsbaar dienen te maken voor de gevolgschade van wateroverlast en stormschade, zonder of met minder beschikbaar gesteld budget en ondersteuning van het Rijk.
Een aantal voorgenomen investeringen in het zoetwatersysteem zullen niet worden uitgevoerd. Dit betekent dat meer kwetsbare gebieden (natuur, landbouw, bebouwd gebied, industrie) gevoelig blijven voor droogte, verzilting en afname van de biodiversiteit.
Ook wordt de brede weersverzekering in deze variant afgeschaft, subsidiëring van risicomanagement in private bedrijfstakken is immers minder passend bij zelfredzaamheid.

Ook in andere deelrapporten van de Brede Maatschappelijke Heroverweging wordt water genoemd.

Rapport 6 Inclusieve samenleving:

- Kwaliteit van zwemwater binnenwateren als indicator van brede welvaart.

Rapport 7 Ruimte voor wonen:

- Waterberging als een van de aspecten die een plek moeten vinden ruimtelijke afwegingen (naast landbouw, natuur, externe veiligheid, klimaatadaptatie en energietransitie).
- Gevolgen voor woningbouw door o.a. wateroverlast en lager grondwaterpeil.
- Waterberging als een van de factoren waardoor de binnenstedelijke transformatieruimte te klein is (naast verstening en leefbaarheid).



- Mogelijkheden voor geothermie of aquathermie medebepalend voor locaties voor woningbouw.
- Slimme oplossingen om wateroverlast, hittestress en droogte het hoofd te bieden, met name door aanleg van meer groen (sponswerking, verbetering kwaliteit leefomgeving, gezondheidswinst, minder funderingsschade doordat grondwaterpeilen minder uitzakken).
- Beheer van bestaande infrastructuur (o.a. water) heeft nu reeds een belangrijk aandeel in het Infrastructuurfonds waardoor er mogelijk minder geld overblijft voor nieuwe ontwikkelingen.
- Noodzaak tot interbestuurlijke samenwerking waardoor gebiedsgerichte invulling van nationale doelen mogelijk is om effectief in te kunnen spelen op lokale/regionale omstandigheden zoals eigenschappen grond, natuur en biodiversiteit, waterstanden en voedselomgeving.

Rapport 10 Naar een duurzaam voedselsysteem:

- Het toepassen van strengere gebruiksnormen en inzet op precisiebemesting waardoor uitspoeling van stikstof en fosfaat kleiner worden en de waterkwaliteit verbetert. Idem bestrijdingsmiddelen.

Als onderzoekers leiden wij uit de Brede Maatschappelijke Heroverweging af dat water als een oplossing en voorwaarde wordt gezien om het hoofd te bieden aan de verslechtering van de leefomgevingskwaliteit. In dat licht zou volgens ons een verminderde Rijksinspanning op het gebied van water (of het nu veiligheid, kwaliteit of kwantiteit betreft) door het Rijk leiden tot een leefomgeving die minder adequaat kan inspelen op veranderingen en minder robuuste oplossingen. Het resultaat hiervan is dat er eerder sprake zal zijn van desinvesteringen of niet optimale investeringen. Bovendien zal eerder voor de bekende weg worden gekozen en worden maatregelen sectoraal gerealiseerd. Het is zeer aannemelijk dat het resultaat hiervan beduidend lager ligt dan enkel het verkleinen van de inspanning met 20%: integraliteit en samenhang van maatregelen zoals die worden beoogd met 'brede welvaart' lijken daarmee niet te worden verwezenlijkt.

Als onderzoekers hebben we nauwelijks activiteiten gezien die niet verklaard kunnen worden vanuit de rijksverantwoordelijkheid, hetzij voor de rijkswateren, hetzij vanuit systeemverantwoordelijkheid. Een kleiner rijksaandeel in de financiering zou ons inziens alleen met het oog op laatstgenoemde categorie denkbaar zijn. In de breedte van de term systeemverantwoordelijkheid zit mogelijk ruimte om anderen binnen dat systeem meer te laten doen en zelf als Rijk enkel de regierol te pakken. Op het gebied van zoetwaterbeschikbaarheid en klimaatadaptatie co-financiert het Rijk (via het Deltafonds) maatregelen die door regionale overheden (en andere partijen) worden uitgevoerd. Iets vergelijkbaars geldt voor de middelen die het Rijk stopt in de waterkwaliteitsaanpak van de regionale wateren.

8.2.2. Efficiëntie verhogen

Efficiëntie verhogen door de eigen uitvoering of uitvoering door derden aan te passen. Het effect hiervan zou een beperkte besparing per subartikel opleveren. Het effect op (de uitvoering van) het beleid is onbekend en zal verschillen per subartikel.

Wij achten deze beleids optie in veel gevallen niet uitvoerbaar, in de zin dat uit onze bevindingen is gebleken dat de efficiëntie vaak juist niet in beeld is. Bewust sturen op het vergroten van efficiëntie is daardoor niet of nauwelijks mogelijk.



8.2.3. Meekoppelkansen benutten en synergie vergroten

Het benutten van meekoppelkansen en de synergie tussen uitvoeringsonderdelen is eveneens een vorm van efficiëntie, maar dan vanuit de veronderstelling dat gebundelde uitvoering leidt tot kostenbesparing. Een theoretisch model dat met de veronderstelde integraliteit van het waterbeleid en de veronderstelde integratie van waterbeleid met ruimtelijk beleid voor de hand ligt. Sturing via indicatoren van efficiëntie lijkt ons momenteel voor het gros van de waterthema's te ver gegrepen.

Overigens merken wij hierbij op dat synergie niet enkel hoeft te worden uitgelegd als financieel voordeel, het monetaire deel van efficiëntie. Synergie gaat wat ons betreft ook over het creëren van meerwaarde, bijvoorbeeld omdat met waterprojecten een gebied niet alleen veiliger, maar ook fraaier wordt of de identiteit van een gebied versterkt. Dergelijke vormen van synergie worden vaak gepropageerd in zowel het domein van de ruimtelijke ordening als het waterdomein, maar lang niet altijd concreet gemaakt. Het meest bekende voorbeeld is Ruimte voor de Rivier: hierin werd het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit als neven doelstelling naast waterveiligheid vastgelegd. In zekere mate is dat ook aan de orde in de Synergieregeling KRW, waarbij de sturing op synergie zit op maatregelenniveau.

8.2.4. Stoppen van maatregelen waarvan kostenefficiëntie niet is aangetoond

Een meer principiële keuze is om beleidsonderdelen niet langer te financieren als de doeltreffendheid en/of doelmatigheid herhaaldelijk niet duidelijk kan worden verantwoord. In de beleidsdoorlichtingen uit 2014 (Artikel 11 Waterkwantiteit) en 2015 (artikel 12 Waterkwaliteit) en de nu voorliggende doorlichting geldt dit voor diverse thema's: zowel op het terrein van Algemeen Waterbeleid (denk aan Topsectorenbeleid, Partners voor Water), Grote Oppervlaktewateren (Zoetwater) en Waterkwaliteit. Dit heeft als effect dat ook de doelstellingen onder deze thema's wegvallen of ondergebracht moeten worden onder andere aanpakken. De relatief nieuwe onderdelen (denk aan Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Programmatische Aanpak Grote Wateren) zouden als uitzondering gelden omdat ze zich nog moeten bewijzen.

Als onderzoekers zijn we er niet van overtuigd dat dit een beleidsoptie is die maatschappelijk acceptabel is. In politiek-bestuurlijke zin is het echter wel degelijk mogelijk om op basis van efficiëntie anders te besluiten over het treffen van maatregelen op het gebied van internationale concurrentiepositie, waterkwaliteit en de beschikbaarheid van voldoende zoetwater.

Een mogelijke uitkomst van deze denkexercitie is dat kostenefficiëntie als sturingsfactor niet relevant is voor bepaalde beleidsonderdelen. Er zijn blijkbaar andere, meer zwaarwegende redenen om beleid en daarbij behorende maatregelen uit te voeren, ook als efficiëntie niet kwantitatief kan worden onderbouwd. Of anders gezegd: niet enkel financiële afwegingen zijn sturend voor het al dan niet treffen van maatregelen om maatschappelijke (meer)waarde te realiseren. Dit zou ons inziens kunnen betekenen dat er gedifferentieerd kan worden gekeken naar de eisen die aan toekomstige beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen worden gesteld: voor sommige (nader te bepalen) onderwerpen is doelmatigheid een belangrijke sturingsfactor, voor andere (nader te bepalen) onderwerpen wordt gestuurd op alternatieve aspecten (denk aan maatschappelijke meerwaarde, mate van functiecombinaties etc.).

8.2.5. Kaasschaaf: op alles evenredig minderen

Eén van de beschikbare beleidsopties is het evenredig minderen op alle maatregelen waaraan het Rijk bijdraagt. De effecten en (positieve en/of negatieve) consequenties van deze beleidsoptie zijn niet goed te overzien. Zo kan voor bijvoorbeeld KRM worden beargumenteerd dat in dit relatief jonge beleidsveld een verminderde beschikbaarheid van



middelen leidt tot grotere onzekerheid en daarmee het wegvallen van initiatieven en ontdekkingen. Bovendien kan 20% minder financiering leiden tot een veel groter negatief effect in termen van resultaten, bijvoorbeeld omdat een kritische massa voor kennis en uitvoering wegvalt. Omdat de consequenties niet goed te overzien zijn achten wij het doorvoeren van deze beleidsoptie te risicovol.

8.2.6. Verdergaand prioriteren op basis van risico's

Minder rijksmiddelen beschikbaar stellen kan ook door verdergaand te prioriteren op basis van risico's. Geef minder geld aan maatregelen waarvan het afbreukrisico (in termen van toekomstige meerkosten of schade) kleiner is. Wij achten deze beleidsoptie weinig kansrijk. De motivatie daarbij is dat de meeste onderdelen van het waterbeleid zijn gericht op het realiseren van een norm waaraan minimaal moet worden voldaan. De meeste onderdelen van het waterbeleid voldoen nog niet (volledig) aan deze norm. Deze optie is alleen realistisch als normen worden aangepast of termijnen waarbinnen deze normen moeten worden gerealiseerd. In dat laatste geval is sprake van temporiseren (zie hierna).

8.2.7. Temporiseren

Temporiseren houdt in dat langer de tijd wordt genomen om maatregelen te treffen, zodat het doel op een later moment wordt gerealiseerd.

Voor **waterkwaliteit** is de realisatietermijn 2027 (al bij voorbaat een uitgestelde realisatietermijn ten opzichte van de oorspronkelijke deadline van 2015) weliswaar opgeknipt in 3 uitvoeringsperiodes, maar is tussentijds door gewijzigde politiek-bestuurlijke motieven de uitvoering getemporeerd. Dit betekent dat in de resterende uitvoeringstermijn tot en met 2027 een veel grotere inspanning moet worden gedaan dan in de afgelopen jaren is gerealiseerd. Temporiseren en dus een verder uitstel van maatregelen is op inhoudelijke gronden dan ook niet te beargumenteren.

Voor **waterkwantiteitsvraagstukken** (zowel verdroging, droogte als wateroverlast) geldt in algemene zin dat klimaatbestendigheid moet zijn bereikt in 2050. Er wordt gewerkt met een 6 jaarlijkse programmering van maatregelen (onder andere via Deltafonds met daarbinnen zoetwater en inmiddels ook middelen voor ruimtelijke adaptatie) en jaarlijkse stand van zaken in onder andere het Deltaprogramma. Klimaatadaptatieve maatregelen zijn niet enkel watermaatregelen, maar veelal een mix van ruimtelijke inrichtingsmaatregelen, ordenings- en gebruiksprincipes en watermaatregelen. Nog meer dan andere waterdoelen vraagt klimaatbestendigheid ('waterrobuuste inrichting') om integratie met andere beleidsvelden en om consistentie van beleid en maatregelen tussen de betrokken overheden. Wij verwachten als onderzoekers dan ook niet dat er de komende uitvoeringsperiodes een overkoepelende programmering van klimaatadaptatieve maatregelen tot en met 2050 komt (zoals die voor waterveiligheid en waterkwaliteit wel mogelijk is). Wel zou de inspanning van rijksoverheid en de provincies, gemeenten en waterschappen erop gericht moeten zijn om vroegtijdig concreet te worden over de te treffen maatregelen, de schaal en volgtijdelijkheid van maatregelen en de meest slimme programmering (mede op basis van efficiëntie en effectiviteit). Tussendoelen kunnen daarbij helpen, maar dan wel als doelen en tussenresultaten die in het waterbeleid en in de overige relevante beleidsdomeinen zijn belegd. Dit betekent op zijn minst het laten samenvallen van doelen en resultaten in de begrotingen van ministeries (IenW, BZK).

Als onderzoekers menen wij dat deze beleidsoptie vooral een politiek-bestuurlijke afweging is, omdat er vanuit achterblijvend doelbereik eerder behoefte is aan versnelling en opschaling dan aan temporisering van maatregelen.



9. Opvolging aanbevelingen eerdere beleidsdoorlichtingen

In twee eerdere beleidsdoorlichtingen, uitgevoerd in 2014 en 2015, zijn aanbevelingen gedaan voor meer grip door het ministerie op doeltreffendheid en doelmatigheid van het waterbeleid.

9.1. Beleidsdoorlichting Artikel 11 Waterkwantiteit (2008-2013)

9.1.1. Voorgaande bevindingen

De beleidsdoorlichting Artikel 11 Waterkwantiteit (2014) richt zich op de periode 2008-2013. De algemene doelstelling van beleidsartikel 11 luidt: *'Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft'*. Daarbinnen zijn drie subartikelen onderscheiden: Algemeen Waterbeleid, Waterveiligheid en Grote Oppervlaktewateren. Ook bepaalde onderdelen van het Deltafonds (artikel 26.02) zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting, aangezien deze onderdelen gerelateerd zijn aan artikel 11.

Over doeltreffendheid werd het volgende geconstateerd:

- Voor Algemeen Waterbeleid zijn er duidelijke stappen gezet maar zijn geen indicatoren benoemd. Daardoor kan doelbereik voor dit doel niet worden vastgesteld.
- Voor Waterveiligheid is het doel nog niet gehaald omdat 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 op termijn wordt gehaald. De doelstelling op het gebied van de kustlijnhandhaving wordt reeds gehaald.
- Voor Grote Oppervlaktewateren dient het beleid nog geïmplementeerd te worden. Daarom kunnen er nog geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid.
- De algemene doelstelling van artikel 11 wordt wel gehaald. Het waterveiligheidsbeleid is er immers op gericht dat Nederland droge voeten heeft.

Over doelmatigheid werd geconstateerd:

- Dat er weinig onderzoek beschikbaar is 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 daarom niet mogelijk.
- Dat de aandacht voor doelmatigheid in de periode 2008-2013 is toegenomen.
- Dat er op dat moment een doelmatigheidswinst van 100 miljoen euro per jaar (2011-2013) was geboekt als gevolg van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water. Met name op het vlak van digitalisering & ICT, innovatie en duurzaamheid worden nog kansen gezien voor flinke aanvullende doelmatigheidswinst.
- Voor de Topsectoren aanpak zijn net de eerste resultaten geboekt, gesteld wordt dat het programma voortvarend is opgepakt. Over doelmatigheid en doeltreffendheid konden nog geen uitspraken gedaan worden.

Als aanbeveling wordt meegegeven:

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



9.1.2. Beoordeling of de aanbevelingen zijn opgevolgd

Algemeen waterbeleid

In de beleidsdoorlichting uit 2014 is geconstateerd 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 subdoel kan worden vastgesteld. Ditzelfde geldt voor het subdoel 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."*

Voor de diverse onderdelen van Algemeen Waterbeleid geldt dit nog steeds omdat concrete indicatoren ontbreken en doelen weinig kwantitatief zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- Internationale concurrentiepositie versterken: Sinds de start van Partners voor Water in 2000 zijn doelstellingen weinig kwantitatief gemaakt. Ook in de evaluatie van Partners voor Water 3 wordt geconstateerd dat *"De PvW3 doelstellingen hebben een strategisch karakter en zijn niet uitgewerkt in operationele doelen met bijbehorende indicatoren. Er is dus geen meetlat waarlangs de doeltreffendheid van PvW3 af gelezen kan worden."* Als onderzoekers constateren we dat er opnieuw geen slag is gemaakt in het kwantificering van (operationele) doelstellingen. Dit betekent dat er per definitie een basis ontbreekt om kostenefficiëntie te kunnen beoordelen.
- In de vorige beleidsdoorlichting van artikel 11 in 2014 waren net de eerste resultaten geboekt en wordt gesteld dat de Topsectoren aanpak voortvarend is opgepakt. Er konden toen nog geen uitspraken gedaan worden over doelmatigheid en doeltreffendheid. In de evaluatie van de topsectoren aanpak in 2017 wordt gesteld dat het nog steeds lastig is om uitspraken te doen over doelmatigheid gezien de bijzondere vormgeving van de aanpak, onder andere niet geormerkte middelen door andere publieke- en private organisaties. Het is onvoldoende duidelijk welke prikkels welke gevolgen hebben en bij wie. In de evaluatie van 2017 worden diverse aanbevelingen gedaan, een daarvan is om exacte doelstellingen te formuleren. Dit was geen specifieke conclusie over de topsectoren aanpak in 2014 maar wel een algemene beleidsconclusie voor beleidsartikel 11.
- We constateren dat er geen duidelijk operationeel doel is geformuleerd om te kunnen bepalen of de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in de watersector is verbeterd (doel is om de toegevoegde waarde van de watersector in 2020 te verdubbelen). Bovendien was dit doel geen onderdeel van de beleidsdoorlichting 2014.

Waterveiligheid

In de beleidsdoorlichting Waterkwantiteit (2014) is geconstateerd *"dat de voortgang van het beleid goed wordt gemonitord, maar in mindere mate wordt geëvalueerd op doeltreffendheid en vrijwel niet op doelmatigheid"*.

Na de beleidsdoorlichting heeft de Minister toegezegd te zorgen voor de benodigde aandacht aan doelmatigheid in ex-post evaluaties bij de grote waterveiligheidsprojecten. In antwoord op de aanbeveling is een methode voor ex-post doelmatigheidsonderzoek bij waterveiligheidsprojecten ontwikkeld. De methode zou geschikt moeten zijn voor een evaluatie van de lopende grote waterveiligheidsprogramma's (RvdR, HWBP-2 en Maaswerken) en moet ook geschikt zijn voor toekomstige toepassingen. De methode is via een tweetal pilots getoetst. In de brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (27625/34550/nr. 434; juni 2018) constateert de minister het volgende: *"in de pilotstudie zijn de projecten uiterwaardvergraving Nederrijn uit het programma Ruimte voor de Rivier en Hondsbossche en Pettemer Zeewering uit het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma onderzocht. Beide projecten blijken doelmatig te zijn gerealiseerd: de doelstellingen zijn binnen het geraamde budget en op tijd gerealiseerd. In de pilotstudie is verder geconstateerd dat de onderzoeksmethode goed bruikbaar is om achteraf een beeld te geven of een project doelmatig is gerealiseerd. Ik constateer dat een adequate en goed toepasbare methode is ontwikkeld waarmee we meer en beter invulling kunnen gaan geven aan ex post doelmatigheidsonderzoek."*



Tevens geeft de minister in de brief aan: *“hoewel de methode door Blueconomy zelfstandig is ontwikkeld, blijkt dat deze dezelfde elementen gebruikt als die worden genoemd in de Aanwijzingen voor de eindevaluatie ter beëindiging van de grootprojectstatus uit de Regeling Grote Projecten. Hoewel in deze eindevaluatie van de grote projecten geen afzonderlijk oordeel wordt gegeven over doelmatigheid, kan worden vastgesteld dat op grond van de eindevaluatie de informatie beschikbaar is om in de volgende beleidsdoorlichting, die in 2020 wordt gestart, tot een oordeel over doelmatigheid van het beleid te komen. De benodigde informatie is al beschikbaar voor Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Ook het oordeel over de doelmatigheid van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma kan bepaald worden op grond van de uitkomsten van de eindevaluatie, nadat uw Kamer daarom heeft verzocht.”*

Als onderzoekers constateren we dat de methode buiten de twee pilots nog niet breder is toegepast op een heel programma en alle projecten daarbinnen. Elementen uit deze methodiek zijn weliswaar toegepast bij de eindevaluaties van de programma's, maar in die eindevaluaties (zowel Ruimte voor de Rivier als Maaswerken) blijft een expliciet oordeel over doelmatigheid uit. In het kader van deze beleidsdoorlichting is daarom door ons de methode voor ex-post doelmatigheidsonderzoek bij waterveiligheidsprojecten (op hoofdlijnen en op programmaniveau) toegepast en is een oordeel gegeven over de doelmatigheid van Maaswerken, Ruimte voor de Rivier en HWBP-2 (voor de laatste is overigens nog een eindevaluatie aanstaande).

Grote oppervlaktewateren

In de beleidsdoorlichting uit 2014 is gebleken dat op alle bestudeerde gebieden er sprake was van beleidsontwikkeling. Het beleid was echter nog niet geïmplementeerd en er waren nog geen evaluaties beschikbaar waardoor nog geen uitspraken gedaan worden. Daarnaast waren er nauwelijks kwantitatieve doelstellingen gesteld (ook niet in het NWP) wat het moeilijk maakte om doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen.

In antwoord op de vraag of de aanbevelingen zijn opgevolgd, constateren wij het volgende. In alle deelgebieden is sprake van beleidsontwikkelingen, er zijn gebiedsagenda's opgesteld voor alle deelgebieden, projecten en maatregelen zijn in uitvoering en op het gebied van zoetwater worden er grote stappen gezet. Wij merken op dat ook nu de doelstellingen nauwelijks kwantitatief zijn.

In NWP 2016-2021 wordt het volgende doel gesteld: *Eind 2021 is de waterveiligheid rond de grote wateren verbeterd en zijn zoetwatervraagstukken aangepakt. Hierbij zijn kansen benut voor synergie met overige belangen rond deze wateren.* In de gebiedsagenda's worden kansen voor synergie met overige belangen rond wateren wel omschreven en wij beschouwen de gebiedsagenda's naar hun aard ook als integrale opgaven. Tegelijkertijd constateren we dat de gebiedsagenda's ook op dit moment nog niet volledig zijn geëvalueerd. In die zin zijn de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting niet opgevolgd.

In 2014 zijn bovendien twee concrete aanbevelingen gedaan:

- Het uitvoeren van evaluatieonderzoek gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Duidelijk omschrijven wat de verantwoordelijkheden van het ministerie IenM zijn ten aanzien van Grote Oppervlaktewateren.

Wij beoordelen de opvolging hiervan als volgt:

- Doelmatigheid en doeltreffendheid van de gebiedsagenda's en de studie- en onderzoekskosten zijn niet of onvoldoende in beeld gebracht.
- De rol en verantwoordelijkheid van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat ten aanzien van Grote Oppervlaktewateren is niet helder geformuleerd, met name ten aanzien van het begrip zoetwaterbeschikbaarheid.



9.2. Beleidsdoorlichting Artikel 12 Waterkwaliteit (2010-2014)

De beleidsdoorlichting Artikel 12 Waterkwaliteit (2015) richt zich op de periode 2010-2014. Het doel van beleidsartikel 12 is *'het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft'*. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft daarin verantwoordelijkheid voor:

- Het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit van het hoofdwatersysteem
- De vormgeving van het integrale waterbeleid en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving
- Het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium voor het waterbeleid.

De beleidsdoorlichting uit 2015 constateerde dat er vermoedelijk wel sprake is van doeltreffendheid en doelmatigheid voor Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren en voor de KRW Synergierегeling, maar dat effecten niet zonder meer alleen aan de maatregelen kunnen worden toegekend uit beleidsartikel 12. Ook andere factoren zijn hierop van invloed zoals vergunningenbeleid op grond van EU-richtlijn, maatregelen in bovenstrooms gelegen landen en inrichtingsmaatregelen in het regionale systeem. Bovendien is sprake van vertraging tussen het nemen van inrichtingsmaatregelen en het meetbare effect op de ecologie.

Voor Opdrachten, subsidies en bijdrage aan internationale organisaties is het aannemelijk dat deze activiteiten dienend zijn geweest aan de gestelde doelen nadat ook in een eerdere beleidsdoorlichting is geconstateerd dat de beleidsdoelstellingen herkenbaar zijn en de gehanteerde instrumenten logisch. In de evaluatie van de Europese Commissie (2012) wordt dit beeld bevestigd.

Als aanbevelingen zijn geformuleerd:

- Duidelijker programma: Om structureler te evalueren en meer te leren is het aan te bevelen een duidelijker programma op te stellen voor het evalueren van de afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel.
- Budgetverschuivingen helder vastleggen: Gedurende de onderzoeksperiode zijn budgetten verschoven tussen beleidsartikelen en ook zijn budgetten gedecentraliseerd. Het is aan te bevelen om bij deze verschuivingen helder afspraken te maken over de wijze van evalueren en ook het informeren van betrokken partijen. Dit maakt het evalueren van alle onderdelen mogelijk.
- Inzicht in de minimale bijdrage aanpalende beleidsvelden: Om de gewenste waterkwaliteit te realiseren is inzet van een omvangrijk aantal beleidsterreinen op verschillende schaalniveaus van belang. Om het behalen van de waterkwaliteitsdoelen te borgen is het aan te bevelen helderheid te krijgen wat minimaal van de aanpalende beleidsterreinen bij moet worden gedragen.
- Meten van KRW relevante ecotopen: De ontwikkeling die in gang is gezet om de voortgang te bepalen van maatregelen in het hoofdwatersysteem op basis van het oppervlak aan KRW-relevante ecotopen na uitvoering van de inrichtingsmaatregelen wordt ondersteund. Dit biedt de mogelijkheid om te evalueren op programmaniveau. Dit is aanvullend op de monitoring op maatregelen- en systeemniveau.

Wij constateren het volgende over de opvolging van de eerdere aanbevelingen:

- Duidelijker programma voor het evalueren van de afzonderlijke onderdelen
Als onderzoekers hebben we geen signalen gezien dat hieraan opvolging is gegeven. Nog steeds is een relatief groot deel van de onderdelen binnen het artikel niet geëvalueerd (subsidies, bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden, overige aanlegprojecten waterkwaliteit en studiekosten waterkwaliteit). Ook voor



KRM en in mindere mate KRW geldt dat evaluaties niet volledig zijn (en niet ex post en kwantitatief) en er daarmee een beperkt beeld is van vooral doeltreffendheid en doelmatigheid.

- Budgetverschuivingen en decentralisaties helder vastleggen, inclusief de manier waarop dit wordt geëvalueerd: In 2016 is waterkwaliteit van artikel 12 overgegaan naar artikel 11 en heeft dus een budgetverschuiving plaatsgevonden tussen artikelen. Aansluitend op het vorige punt zijn er geen signalen dat er specifieke afspraken zijn voor het evalueren van de onderdelen in dit artikel (afgezien van de uit de plancyclus volgende momenten voor KRW en KRM). Met het oog op uitvoering van Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en Delta-aanpak Waterkwaliteit zijn deze afspraken nodig. Voor beide geldt dat beleid de afgelopen jaren geformuleerd is en dat uitvoering plaatsvindt. Er zijn afspraken nodig met de betrokken partners over het moment en de wijze waarop dit beleid en deze maatregelen geëvalueerd worden.
- Inzicht in de minimale bijdrage aanpalende beleidsvelden: Wij constateren dat er aandacht besteed is aan het inzichtelijk maken van de belangrijkste bronnen van vervuiling en dat de diverse partijen hierop worden aangesproken. Dit gebeurt via de Delta-aanpak Waterkwaliteit, die zich richt op alle belangrijke bronnen voor waterverontreiniging: landbouw, stedelijk afvalwater en industrie. Door te kijken wat iedere partij zelf kan bijdragen aan een impuls, is in 2016 een brede intentieverklaring tot stand gekomen met meer dan 30 partijen. Met het ondertekenen van de intentieverklaring hebben de partijen de verantwoordelijkheid genomen voor het nemen van maatregelen ten behoeve van een betere waterkwaliteit. Wij constateren dat actief opvolging is gegeven aan de aanbeveling.
- Meten van KRW relevante ecotopen: Op basis van het ontbreken van informatie hierover in de diverse evaluaties en overige onderzoeksrapporten, constateren wij dat aan deze aanbeveling niet tegemoet is gekomen.



10. Conclusies en aanbevelingen

10.1. Conclusies

Rol en verantwoordelijkheid zijn duidelijk

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft voor Integraal Waterbeleid een *regisserende* en *uitvoerende* rol. De rol en verantwoordelijkheden zijn duidelijk geformuleerd; ook in relatie tot de verantwoordelijkheid van andere overheden.

Voor 90% procent van de beschouwde rijksuitgaven is een oordeel gegeven

Voorliggende beleidsdoorlichting Integraal Waterbeleid richt zich op de rijksuitgaven in de periode 2014-2019 met een omvang van (orde grootte) 5,3 miljard euro. Binnen de hiervoor genoemde afbakening trekken wij in dit onderzoek voor ongeveer 90 procent van deze rijksmiddelen een conclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze conclusie kan ook zijn dat er geen of te weinig informatie is om een uitspraak te doen over (de mate van) doeltreffendheid en doelmatigheid.

Evaluatierapporten zijn vaak niet expliciet over doeltreffendheid en doelmatigheid

Het Nederlandse waterbeleid is veelomvattend en goed gedocumenteerd, met beleidsstukken, voortgangsrapportages en evaluatierapporten. Veel evaluatierapporten zijn niet expliciet over doeltreffendheid en doelmatigheid. Wel wordt vaak ingegaan op de voortgang van voorgenomen en gerealiseerde maatregelen en worden uitspraken gedaan over de (te verwachten) mate van doelbereik. Dat geeft ons als onderzoekers de mogelijkheid om een verband te leggen met doeltreffendheid.

Doelbereik en doeltreffendheid van het beleid

Met het oog op subartikel 11.01 **Algemeen Waterbeleid** constateren wij dat de acties die zijn gedaan als gevolg van het Bestuursakkoord Water hebben geleid tot doelmatigheidswinst. Dat niet alleen: ook de samenwerking en kennisdeling tussen de partijen in de waterketen zijn vergroot. Dit betekent dat de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid zijn verbeterd. Uiterlijk vanaf 2021 dient de beoogde doelmatigheidswinst te zijn gerealiseerd en op basis van de huidige voortgang lijkt dit zeker mogelijk. Op basis daarvan is de constatering gerechtvaardigd dat doeltreffende maatregelen zijn getroffen.

Evaluaties laten zien dat de instrumenten onder de Deltawet in samenhang zeer goed functioneren. Het Nederlandse waterbeheer kent daarmee een stevige basis voor koersvastheid die is gericht op tijdige aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering. Goed onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid van maatregelen zijn nog niet mogelijk; evaluaties gaan hier niet specifiek op in en de maatregelen die worden getroffen, maken deel uit van een reeks aan maatregelen die tot 2050 getroffen worden. Inhoudelijk wordt met name onder subartikel 11.03 Grote Oppervlaktewateren ingegaan op de maatregelen ten aanzien van zoetwaterbeschikbaarheid en ruimtelijke adaptatie. De Topsectoren-aanpak leidt ertoe dat bedrijven, kennisinstellingen en overheid elkaar makkelijker vinden en daardoor hun concurrentiepositie verbeteren, maar specifiek voor de topsector water – die al goed georganiseerd was – is niet duidelijk in welke mate de aanpak het verschil heeft gemaakt. De aanpak wordt op basis van kwalitatieve criteria als doeltreffend beoordeeld door deelnemende partijen. Ook het programma Partners voor Water 3 wordt door deelnemers als positief beoordeeld. Concrete, afrekenbare doelstellingen ontbreken echter. Daaruit constateren wij dat er zeker sprake is van doeltreffende maatregelen, maar is de mate van doeltreffendheid onbekend en niet kwantitatief onderbouwd.



Aan de vergroting van het waterbewustzijn wordt op 2 niveaus gewerkt: enerzijds via communicatie over de uitvoering van het waterbeleid en via bijdragen aan educatie over de betekenis van water voor de maatschappij, anderzijds via kennisdeling over de uitvoering en het beleid voor overheden en andere waterprofessionals. Omdat concrete doelstellingen ontbreken en geen evaluaties hebben plaatsgevonden, is geen conclusie mogelijk over de doeltreffendheid van dit beleid.

Ten aanzien van subartikel 11.02 **Waterveiligheid** financiert het Rijk verkenningen en planuitwerkingen en worden aanlegprojecten uitgevoerd binnen de programma's Maaswerken, Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit kan alleen als het Rijk ook zorgt voor de wettelijke kaders en instrumentarium voor het beoordelen en ontwerpen van de primaire waterkeringen.

De gestelde doelen voor HWBP-2, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken zijn in belangrijke mate bereikt en evaluaties laten zien dat prestaties in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de gestelde doelen (naast waterveiligheid soms ook specifieke doelstellingen voor natuur, grindwinning en ruimtelijke kwaliteit).

Het huidige HWBP is in 2014 van start gegaan en moet einddoelen in 2050 bereikt hebben; alle primaire keringen voldoen dan aan de norm. Op basis van de lopende beoordelingsronde die in 2023 klaar moet zijn, ontstaat een beter beeld van de totale veiligheidsopgave. Het doelbereik en de doeltreffendheid van het programma tot nu toe zijn derhalve niet in te schatten omdat de volledige opgave nog niet bekend is.

Ten aanzien van subartikel 11.03 **Grote Oppervlaktewateren** constateren we dat geen van de doelstellingen zodanig concreet is geformuleerd in termen van beoogde tussenresultaten dat de doeltreffendheid van maatregelen kan worden beoordeeld. Wel is zonder meer duidelijk dat opstartende activiteiten worden ondernomen, veelal in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten en gebiedsagenda's. De knelpunten in de beschikbaarheid van zoetwater worden steeds duidelijker en partijen lijken op grond daarvan goede stappen te zetten. Een onderbouwd oordeel over doeltreffendheid is echter niet mogelijk omdat de informatie daartoe ontbreekt. Dit is te verklaren door de opstartfase waarin de aanpak verkeert. We constateren echter ook dat het begrip waterbeschikbaarheid nog geen eenduidige uitleg kent. Voor de volgende fasen is een doorontwikkeling wenselijk waarbij ook in verklarende en verantwoordende zin duidelijk wordt hoe en in welke mate de activiteiten bijdragen aan de doelen. Gezien de lange termijn doelstellingen is het wenselijk om tussendoelen en bijbehorende resultaten te formuleren die de voortgang meer behapbaar en uitlegbaar maken. Zeker met het oog op de waarneembare trend om watervraagstukken op gebiedsniveau te verbinden met andere (ruimtelijke, sociaal-economische) vraagstukken.

Ten aanzien van subartikel 11.04 **Waterkwaliteit** constateren we dat de doelen zeer specifiek en uitgebreid zijn uitgewerkt. Er wordt veel gemeten, maar door de invloed van externe factoren is moeilijk te bepalen welk effect de maatregelen hebben. Zowel voor de waterkwaliteit in de rijkswateren als de goede milieutoestand van de Noordzee lijken de voorspellingen toekomstig doelbereik positief. Niettemin is er momenteel nog geen sprake van doelbereik op alle elementen. Voor KRW geldt dat er in verhouding tot de voorgaande uitvoeringsperiode relatief veel maatregelen moeten worden gerealiseerd. Omdat 2027 geldt als uiterste datum waarop de maatregelen moeten zijn gerealiseerd, is het zaak om in het bijzonder voor waterkwaliteit een slag te maken in het kunnen verantwoorden en volgen van de doeltreffendheid. Voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie geldt dat er aanvullende maatregelen worden genomen, maar relatief gezien zijn dat minder maatregelen dan wat al is gedaan vanaf 2015. Wij constateren dat er nu geen onderbouwde uitspraken over doeltreffendheid van de getroffen maatregelen kunnen worden gedaan.



Doelmatigheid van het beleid

In zijn algemeenheid is de conclusie rondom doelmatigheid dat deze nauwelijks te kwantificeren is op basis van de beschikbare informatie uit evaluaties. Daarom is gekeken of er andere aanwijzingen zijn die zicht geven op doelmatigheid. Uitvoering wordt veelal via (openbare) aanbestedingen op de markt gebracht, waarbij vaak meerdere offertes worden ingediend. Bij de beoordeling en gunning is de prijs (prijs/kwaliteit verhouding) een belangrijk criterium. In algemene zin volgt daaruit dat hiermee sprake is van de borging van doelmatigheid.

Onder subartikel 11.01 **Algemeen waterbeleid** vallen onder andere de acties in het kader van het Bestuursakkoord Water. Naast verbeterde samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken (overheids)partijen, is doelmatigheidswinst een belangrijke doelstelling van dit bestuursakkoord. In de waterketen was in 2017 al 78% van de beoogde kostenbesparing gerealiseerd en voor drinkwater is de doelstelling van 70 miljoen euro al ruimschoots gehaald.

Over de doelmatigheid van de inspanningen die zijn gericht op een sterkere concurrentiepositie van de Nederlandse watersector kunnen we op basis van het beschikbare materiaal geen gefundeerde uitspraken doen.

De inspanningen die worden gedaan om de samenhang van instrumenten te bevorderen lijken op basis van de beschikbare informatie randvoorwaardelijk voor een doelmatige aanpak van de wateropgaven op de lange termijn. Dit beoordelen wij daarom als positief.

Subartikel 11.02 **Waterveiligheid** betreft diverse meerjarige, grote realisatieprogramma's waarin veel opdrachten aan marktpartijen zijn verleend. De programma's die (nagenoeg) zijn afgerond (Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, HWBP-2) kennen een gunstig beeld voor wat betreft de kosten die gemaakt zijn in relatie tot gerealiseerde doelstellingen. Beoogde ramingen zijn niet overschreden; danwel hiervoor is een duidelijke verklaring (Ruimte voor de Rivier: wijzigingen als gevolg van indexeringen).

Door de Minister is eerder onderkend dat de evaluaties van de waterveiligheidsprogramma's niet expliciet zijn over de doelmatigheid en heeft daarom destijds opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een ex-post beoordelingsmethodiek (Blueconomy, 2016) voor waterveiligheidsprojecten. In die studie wordt duidelijk dat uiteenlopende factoren van invloed zijn op de doelmatigheid van de waterveiligheidsprojecten en dat een evaluatie op projectniveau andere eisen stelt dan een evaluatie op programmaniveau. Tegelijkertijd is duidelijk dat er in de opzet van de projecten, mede als gevolg van de 'groot project' status en verplichte halfjaarlijkse monitoring en rapportages, voldoende informatie voorhanden is om voor de (afgeronde) programma's Ruimte voor de Rivier, HWBP-2 en Maaswerken te constateren dat ze doelmatig zijn uitgevoerd. Veelal zijn de uiteindelijke uitgaven lager geweest dan het beschikbare budget. Zo is de toename van kosten binnen Ruimte voor de Rivier grotendeels toe te schrijven aan indexering.

Het grootste, nu lopende waterveiligheidsprogramma HWBP is in 2014 van start gegaan. Destijds zijn voor de contouren en het ontwerp van het HWBP uiteenlopende (bestuurlijke) afspraken gemaakt om (onder meer) de doelmatigheid van het programma te bevorderen. Zo is er de 50/50 financiering afgesproken tussen het Rijk en waterschappen. Verder leveren waterschappen een 10% projectgebonden eigen bijdrage. En, in de subsidieregeling HWBP zijn diverse bedrijfseconomische prikkels, ontwerpprincipes en eisen bij subsidieverlening opgenomen om de doelmatigheid en beheersbaarheid van HWBP-projecten te vergroten.

Binnen het HWBP is duidelijk dat doelmatigheid op projectniveau sterk afhankelijk is van de gehanteerde werkwijze, het beleid van de keringbeheerder, bestuurlijke afspraken die partijen maken, de diverse HWBP-kaders en projectspecifieke uitgangspunten. Daardoor is het niet eenvoudig om de doelmatigheid van projecten en het



programma als geheel te achterhalen. Wel is de constatering dat doelmatigheid een belangrijke afweging is bij de activiteiten die worden ondernomen: via expertgroepen, onderlinge reviews en aanbestedingsvoorwaarden is hier aandacht voor. Wij constateren dan ook dat er in operationele zin aandacht is voor doelmatigheid van maatregelen en dat dit in de besluitvorming op project- en programmaniveau onderdeel is van de afweging. Maar, uit de evaluatie van de subsidieregeling HWBP (Decisio, 2019), blijkt ook dat de subsidieregeling nog onvoldoende kaders biedt om te toetsen op een doelmatige ontwerp van waterveiligheidsmaatregelen.

Geen van de activiteiten die vallen onder subartikel 11.03 **Grote Oppervlaktewateren** zijn expliciet geëvalueerd op doelmatigheid. Voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren zijn evaluaties voorzien in 2021 en 2024. Uit de werkwijze leiden wij af dat doelmatigheid wel degelijk een rol speelt in de afweging van maatregelen. Zo worden de doelstellingen binnen het realisatieprogramma zoetwatervoorziening concreter en via meten, weten, handelen en herijken worden de maatregelen doorontwikkeld. Zeker in vergelijking met Waterveiligheid is de aanpak en methodiek minder expliciet gericht op doelmatigheid en de onderbouwende methodiek is ook minder ver ontwikkeld dan bij het onderwerp Waterkwaliteit. Wij constateren dat er voor Grote oppervlaktewateren te weinig inzicht is om doelmatigheid te kunnen onderbouwen.

Subartikel 11.04 **Waterkwaliteit** kent twee onderscheidende thema's. Voor het thema waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) constateren we dat de evaluaties geen kwantitatief inzicht geven in de doelmatigheid van maatregelen. Wel speelt kostenefficiëntie een rol in de afweging van maatregelen per waterlichaam (ook afgezet tegen alternatieve maatregelen); in operationele zin is er dan ook aandacht voor de doelmatigheid van maatregelen en wordt kennis tussen partijen uitgewisseld.

Voor het thema goede milieutoestand Noordzee (Kaderrichtlijn Mariene Strategie) is geen onderbouwing te geven van de doelmatigheid van maatregelen.

Aanbevelingen uit voorgaande beleidsdoorlichtingen

Aan de aanbevelingen uit voorgaande beleidsdoorlichtingen is deels opvolging gegeven. Zo is voor waterveiligheid een ex-post doelmatigheidsmethodiek ontwikkeld die wij in deze beleidsdoorlichting hebben toegepast; hierdoor is het inzicht verkregen dat waterveiligheidsmaatregelen als doelmatig zijn te kwalificeren. Ook is inzicht gegeven in de bijdrage van aanpalende beleidsterreinen beleidsvelden om de gewenste waterkwaliteit te realiseren; hierdoor is het mogelijk om gerichtere maatregelen te treffen.

Diverse aanbevelingen uit eerdere beleidsdoorlichtingen zijn niet opgevolgd:

- Voor de diverse onderdelen van Algemeen Waterbeleid geldt nog steeds dat concrete indicatoren ontbreken en doelen weinig kwantitatief zijn.
- Er is weliswaar een overzicht beschikbaar van de afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel waarvoor evaluaties dienen te worden uitgevoerd, maar vindt hierop geen actieve sturing plaats. Nog steeds is een relatief groot deel van de onderdelen binnen het artikel niet geëvalueerd (subsidies, bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden, overige aanlegprojecten waterkwaliteit en studiekosten waterkwaliteit). Bovendien zijn vrijwel alle uitgevoerde evaluaties niet expliciet over doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Ten aanzien van budgetverschuivingen zijn geen heldere afspraken gemaakt over de wijze van evalueren en hoe betrokken partijen hierover worden geïnformeerd. Voor bijvoorbeeld waterkwaliteit is dit wel nodig (o.a. Deltaplan Agrarisch Waterbeheer).
- Het meten van KRW relevante ecotopen is niet uitgevoerd. PS: Een ecotoop is het kleinste, ecologisch nog onderscheidbare gebied in een ecologisch classificatiesysteem.



Verklarende en tevens verzachtende factoren ten aanzien van het vaak ontbreken van expliciet inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid in evaluaties zijn de volgende:

- Doelen zijn vaak niet concreet geformuleerd in de begroting IenW, maar overwegend wel af te leiden uit de onderliggende beleidsstukken en daaraan gekoppelde programma's en projecten.
- Soms verkeren programma's en projecten in een opstartfase en zijn nog niet veel maatregelen uitgevoerd of betreffen het voornamelijk procesmaatregelen (smeden van samenwerkingen, aangaan overeenkomsten). De daadwerkelijke uitvoering en daaraan gekoppelde middelen volgen dan later.
- Doelen zijn vaak geformuleerd op de lange termijn, maar vaak niet vertaald naar tussendoelen of tussenresultaten op de kortere termijn. Daardoor is onduidelijk in welke mate korte termijn maatregelen bijdragen aan de beoogde doelrealisatie.
- Doelen die gelden op nationaal niveau en doorwerken in gebieden, worden veelal gerealiseerd door derden. Dit betekent dat het Rijk medeverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering en de mate van sturing beperkt is.
- In de uitvoering van het beleid zijn diverse mechanismes ingebouwd waarmee op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gestuurd (via aanbestedingen, expertgroepen, kennisuitwisseling, onderzoek), maar deze mechanismes zijn op rijksniveau nauwelijks herleidbaar en expliciet.

Beleidsopties bij 20% minder rijksmiddelen

Binnen het Artikel 11 zijn veruit de meeste middelen besteed aan waterveiligheid; in 2019 circa 77% van alle uitgegeven middelen (inclusief de middelen die vallen onder het Deltafonds). Een besparing van 20% op de middelen van Artikel 11 leidt daardoor onherroepelijk tot een besparing op het dossier van waterveiligheid en treft in het bijzonder het HWBP. Het is het enige dossier waarop – in zijn geheel - 20% van de uitgegeven middelen bespaard kan worden door temporiseren of 'anderen meer laten doen'.

Temporiseren houdt in dat langer de tijd wordt genomen om maatregelen te treffen, zodat het doel op een later moment wordt gerealiseerd. Met het HWBP (en de voorgaande programma's) is een stevig programma neergezet waarbij meerjarig duidelijk is welke dijktrajecten worden versterkt tot en met 2050. Indien wordt getemporeerd om 20% minder middelen uit te geven, volgt onherroepelijk dat de doelstellingen tot 2050 moet worden. De doelstellingen moeten nog steeds worden bereikt, maar de periode waarin dat gebeurt, wordt verder 'uitgesmeerd' waardoor de doelen niet in 2050, maar bijvoorbeeld in 2060 bereikt worden. Deze beleids optie betekent vooral een politiek-bestuurlijke afweging omdat er, gelet op de huidige waterveiligheidsopgave, eerder behoefte is aan versnelling en opschaling dan aan temporisering van maatregelen.

Het Ministerie IenW kiest voor een rolinvulling, die voor vrijwel alle onderwerpen binnen artikel 11 Integraal Waterbeleid wordt ingevuld via regie en (laten) uitvoeren. We constateren dat het ministerie dit consequent doet en daarbij ook de instrumenten inzet die daartoe gebruikelijk zijn. Op sommige onderwerpen is het palet aan instrumenten rijker dan andere, veelal te verklaren vanuit de (eind)verantwoordelijkheid die het ministerie in meer of mindere mate heeft. De bekostiging van de hoogwaterbescherming in Nederland is vastgelegd in de Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) van 2013. Hierin staat dat vanaf 2014 het Rijk en de waterschappen een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. Een lagere rijksbijdrage resulteert volgens die regels in een navenant lagere bijdragen van de waterschappen. Met de wetswijziging van 2013 is de rijksverantwoordelijkheid voor de lange termijn vastgelegd. Gelet op de wettelijke basis van de (50/50) bekostiging betekent de optie '*anderen meer laten doen*' voor waterveiligheidsprojecten dat er politiek-bestuurlijke bereidheid moet zijn om de wet hierop aan te passen.



Ons oordeel over het halen van de doelstelling van Artikel 11 Integraal Waterbeleid is genuanceerd, namelijk:

- *'Het op orde houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten'*
In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het watersysteem in Nederland tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten op orde is. Niet kan worden geconstateerd dat het ook een duurzaam watersysteem betreft, te meer omdat er veel signalen zijn dat zowel de kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van het waterbeheer tegen grenzen aanlopen.
- *'waardoor Nederland droge voeten heeft'*
Getroffen maatregelen hebben er aan bijgedragen dat de destijds geldende veiligheidsnormen werden gerealiseerd en op basis van de huidige aanpak mag ook worden verondersteld dat de toekomstige normen kunnen worden gerealiseerd, zowel voor de primaire keringen, de basiskustlijn zorg als de regionale keringen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is.
- *'waardoor Nederland over voldoende zoetwater beschikt'*
met de Deltawet en de onderliggende instrumenten een stevig en koersvast bouwwerk dat in toenemende mate is gericht op samenhangende keuzes in het watersysteem. De activiteiten die worden ondernomen en de instrumenten die worden ingezet stemmen hoopvol voor de toekomst, maar zijn nog niet met terugwerkende kracht doelmatig of doeltreffend. Maatregelen op het gebied van zoetwatervoorziening en waterbeschikbaarheid hebben zich wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid nog niet expliciet bewezen.
- *'waardoor Nederland schoon (drink)water heeft en kan blijven gebruiken'*
De waterkwaliteit in Nederland laat te wensen over; aan de biologische en chemische normen wordt niet voldaan, ook niet in de rijkswateren. Bovendien worden er veel en steeds meer opkomende stoffen waargenomen waarvan de effecten nog niet bekend zijn. Veel drinkwaterbronnen zijn nu nog goed genoeg, maar dit is niet gegarandeerd richting de toekomst. Het is dan ook nadrukkelijk niet aan de orde om te constateren dat de huidige en voorziene maatregelen doeltreffend zijn en genoeg
- *'nu en in de toekomst'*
Het huidige waterbeleid is nodig omdat de huidige toestand nog niet voldoet aan de gestelde normen of de wenselijke ambitie. Omdat op alle aspecten van het waterbeheer sprake is van doelstellingen die nog niet zijn gerealiseerd, zal ook in de toekomst waterbeleid nodig zijn. Deze toekomstige doelen zullen naar verwachting onder druk blijven staan, ook bij het uitvoeren van nu geplande maatregelen. Doelen op de lange termijn zijn behulpzaam in het formuleren van perspectieven, maar zijn niet zonder meer behulpzaam in het realiseren van korte termijn maatregelen. Het formuleren van tussendoelen en bijbehorende tussenresultaten zal de actiegerichtheid en tevens de doelmatigheid en doeltreffendheid aanscherpen. Wij zien dit dan ook als een belangrijke aanbeveling die op korte termijn zou moeten worden vormgegeven. Om te starten op het gebied van waterkwaliteit, maar tevens op het terrein van waterbeschikbaarheid/zoetwatervoorziening. Rondom waterveiligheid constateren wij dat de huidige aanpak en de langjarige doorkijk voldoende solide en scherp is om doelmatig en doeltreffend te zijn.



10.2. Aanbevelingen

10.2.1. Verbeter de condities om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen verantwoorden

Uit deze beleidsdoorlichting Artikel 11 Integraal Waterbeleid en de voorgaande beleidsdoorlichtingen Artikel 11 Waterkwantiteit (2014) en Artikel 12 Waterkwaliteit (2015) wordt duidelijk dat gedurende de afgelopen 12 jaar kosteneffectiviteit en met name kostenefficiëntie van het waterbeleid niet direct zijn af te leiden uit evaluaties op rijksniveau. Met het oog op transparantie is dit op zijn minst onhandig en met het oog op verantwoording is dit ons ons inziens onwenselijk.

Wij doen dan ook de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor een volledige en tijdige programmering van evaluatieonderzoeken die betrekking hebben op het waterbeleid, bij voorkeur vallend binnen het ritme van de 6 jaarlijkse beleidsdoorlichting
- Geef doelmatigheid en doeltreffendheid nadrukkelijk als opdracht mee in de evaluaties
- Een makkelijke stap die kan worden gezet om meer zicht te krijgen op doelmatigheid en doeltreffendheid is om hier in de voortgangsrapportages specifiek op in te gaan: vaak is de informatie wel voorhanden of expertmatig in te schatten (bijvoorbeeld de mate van doelbereik en daaruit afgeleid de doeltreffendheid) en kan zo tussentijds meer grip worden verkregen op deze aspecten.
- Zorg voor de condities om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen afleiden, dat wil zeggen:
 - Benoem tussenresultaten die binnen de termijn van een beleidsdoorlichting kunnen worden verantwoord (en eventueel ook tussendoelen, zeker als sprake is van einddoelen die betrekking hebben op lange termijn zoals 2050)
 - Zorg ervoor dat de monitoring hiertoe op orde is en direct herleidbaar op rijksniveau (zorg voor mogelijkheden om onderliggende informatie tijdig en volledig te aggregeren)
- Wees in evaluaties duidelijk over de beperkingen die volgen uit:
 - Invloed van andere factoren waardoor ingreep-effect relaties niet één-op-één zijn
 - Uitvoering door of samen met derden waardoor ook andere partijen verantwoordelijkheid hebben in de besluitvorming, co-financiering, planning en uitvoering

Aanbeveling 1. Stel een duidelijk programma op voor het evalueren van afzonderlijke beleidsthema's

Wij herhalen de aanbeveling die ook was opgenomen in de Beleidsdoorlichting artikel 12 Waterkwaliteit:

- Om structureler te evalueren en meer te leren is het aan te bevelen een duidelijker programma op te stellen voor het evalueren van de afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel. Naast een programma betreft het expliciet ook het programmeren en dus pro-actief vormgeven van evaluaties, inclusief duidelijke opdrachten om doeltreffendheid en doelmatigheid expliciet in individuele evaluaties in beeld te brengen (kwantitatief).

10.2.2. Wordt expliciet over de betekenis van Integraal waterbeleid

Ons is als onderzoekers niet gebleken wat in essentie de betekenis is van Integraal waterbeleid, de noemer van beleidsartikel 11.

Administratieve samenvoeging beleidsartikelen

Tot 2016 waren Waterkwantiteit (inclusief waterveiligheid en grote oppervlaktewateren) en Waterkwaliteit afzonderlijke beleidsartikelen waarvoor in het verleden ook separate beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd. In de huidige begroting



zijn deze artikel samengevoegd tot artikel 11 Integraal waterbeleid. Wij typeren dit als een administratieve samenvoeging.

Integraliteit nader beschouwd

De naamgeving Integraal Waterbeleid suggereert een samenhang en mate van integraliteit tussen de waterthema's die in beleidsartikel 11 aan de orde komen, of mogelijk van deze waterthema's met andere maatschappelijke thema's. Wij zien met name concrete aanwijzingen voor dat laatste:

- in de gebiedsagenda's (genoemd onder het waterthema Grote oppervlaktewateren) worden watervraagstukken nadrukkelijk samen beschouwd in relatie tot andere (ruimtelijke en sociaal-economische) vraagstukken. De gebiedsagenda's zijn bedoeld om een integrale afweging te (kunnen) maken.
- onder het waterthema Algemeen waterbeleid wordt aangestuurd op de inbreng van watervraagstukken en waterbelangen in de Omgevingswet en de daaruit volgende instrumenten/planvormen. Dit zal (moeten) leiden tot een verdergaande integratie van watervraagstukken met ruimtelijke vraagstukken.

Aanbeveling 2. Expliciteer de bedoeling van de naamgeving Integraal Waterbeleid

Als onderzoekers constateren wij:

- Beleidsartikel 11 gaat over meerdere waterthema's, elk met een eigen aanleiding, instrumenten, middelen en (realisatie)tempo.
- De samenvoeging van beleidsartikel 11 (Waterkwantiteit) en beleidsartikel 12 (Waterkwaliteit) naar één beleidsartikel 11 (Integraal waterbeleid) is van administratieve aard.

- In de huidige opzet van de begroting en op basis van de verschillen tussen de beleidsthema's is geen sprake van integraal waterbeleid.
- In de opzet van enkele waterthema's is integraliteit met andere (ruimtelijke) vraagstukken nadrukkelijk een onderdeel van de aanpak.

Ook buiten de rijksbegroting om is er een trend zichtbaar naar een verdergaande samenhang in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dit uit zich in de diverse vormen van gebiedsgerichte aanpak, regiodeals, NOVI-gebieden en omgevingsagenda's per landsdeel. Ook in het Deltaprogramma 2021 wordt gesproken over een mogelijke doorontwikkeling van voorkeursstrategieën voor Zoetwater, Ruimtelijke Adaptatie en Waterveiligheid naar regionale deltastrategieën waarin de waterthema's worden verbonden aan andere maatschappelijke thema's. Als de noemer van beleidsartikel 11 Integraal Waterbeleid is bedoeld om het waterbeleid nadrukkelijker een plek te geven in bredere maatschappelijke afwegingen, vraagt dit een heroverweging van de opzet van beleidsartikel 11. De waterthema's kennen nu een uiteenlopende opzet, instrumenten, middelen en tempo, elk gericht op het realiseren van het min of meer sectorale doel. Naar analogie van de huidige opzet van de begroting zou integraliteit nadrukkelijk in de aanleiding moeten zijn verankerd, van waaruit het Rijk vervolgens de eigen rol, instrumenten, middelen en uitvoeringstempo invult. Door het integrale karakter kan dit alleen in nauwe samenwerking met de andere overheden die eveneens een belangrijke rol en verantwoordelijkheid vervullen.

Onze aanbeveling is om te onderzoeken of integraal waterbeleid kan worden bereikt via een geleidelijke harmonisatie van de huidige instrumenten en middelen of dat een volkomen andere opzet nodig is (bijvoorbeeld op basis van een nieuwe, integrerende beleidstheorie).



10.2.3. Drinkwaterbeleid is indirect onderdeel van het waterbeleid

Drinkwater wordt enkele malen genoemd in artikel 11 Integraal Waterbeleid:

- in de doelstelling van artikel 11: het op orde houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft, over voldoende zoetwater beschikt en schoon (drink)water heeft en kan blijven gebruiken, nu en in de toekomst.
- in artikel 2 (zoetwater) uit het Deltafonds: het beschermen van de cruciale gebruiksfuncties drinkwater (volksgezondheid), etc.
- in artikel 7 (waterkwaliteit) uit het Deltafonds: het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft, onder andere via het Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water (artikel 7.01) met maatregelen op het gebied van waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem.

Drinkwater is bovendien ondergebracht bij beleidsartikel 13 Bodem en ondergrond; de minister is systeemverantwoordelijk en via de Drinkwaterwet is geregeld hoe deze rijksverantwoordelijkheid wordt ingevuld. Onder andere bestaat er een verplichting om elke 6 jaar een beleidsnota op te stellen. Drinkwater is onderdeel van de doelmatigheidsopgave uit het Bestuursakkoord Water, met de drinkwaterbedrijven als belangrijke uitvoerende partij.

Wij constateren dat de rol van het Rijk ten aanzien van drinkwater zich niet zozeer manifesteert in financiële inzet (er zijn geen financiële begrotingsposten voor drinkwater), maar via het stellen van randvoorwaarden via onder andere het waterkwantiteitsbeleid (zoetwaterbeschikbaarheid, bescherming bronnen) en waterkwaliteitsbeleid (voorkomen verontreinigingen).

Aanbeveling 3. Breng drinkwater onder bij artikel 11 Integraal Waterbeleid

Tussen artikel 13 Bodem en ondergrond en artikel 11 Integraal waterbeleid bestaan inhoudelijke raakvlakken. Immers, via waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit wordt bijgedragen een voldoende bronnen voor drinkwater van goede kwaliteit. Vanuit de veronderstelling dat artikel 11 Integraal waterbeleid is bedoeld om in toenemende mate sprake te laten zijn van integratie van vraagstukken, lijkt het ons als onderzoekers voor de hand liggen om ook alle drinkwatergerelateerde instrumenten onder te brengen bij artikel 11 Integraal waterbeleid.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.