

Vergaderjaar 2010–2011

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2011

Hierbij ontvangt u het rapport van de beleidsdoorlichting die ik heb laten uitvoeren op het waterkwaliteitsbeleid (artikelonderdeel 31.04 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting 2010).

Dit artikelonderdeel maakt deel uit van beleidsartikel 31 Integraal Waterbeleid met als algemene doelstelling het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Artikelonderdeel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit heeft als motivering het bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde, Eems en de Noordzee en een goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de vier stroomgebieden, conform de voorschriften, zoals opgenomen in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De onderhavige beleidsdoorlichting is afgebakend tot het onderdeel goede chemische en ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems conform KRW. Het richt zich op de rollen en verantwoordelijkheden van de Rijkspartijen die betrokken zijn bij het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water. Aan dit product wordt het grootste deel van het budget besteed. De drie overige producten van het artikelonderdeel zijn buiten beschouwing gebleven.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de bepalingen voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (RPE) uit de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2010. De beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek ex post op het niveau van een algemene of operationele doelstelling. In de begroting 2010 is aangegeven dat de beleidsdoorlichting waterkwaliteit in 2010 wordt afgerond.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau Twijnstra Gudde¹.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft als onafhankelijke een toelichting gegeven op de beleidsdoorlichting (volledigheid en interne consistentie)¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Waterkwaliteitsbeleid

Het waterkwaliteitsbeleid conform de KRW richt zich op de bescherming en duurzaam gebruik van oppervlaktewater, overgangswater, kustwater en grondwater.

Uiterlijk op 22 december 2015 moeten de milieudoelstellingen van de KRW zijn bereikt, behoudens in gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingen uit de richtlijn.

Een belangrijk instrument, dat met de KRW is geïntroduceerd, is het stroomgebiedbeheerplan. In 2009 zijn voor de vier stroomgebieden in Nederland Rijn, Maas, Schelde en Eems deze plannen vastgesteld. In 2009 werd ook het Nationaal Waterplan vastgesteld waarmee het nationale beleidskader werd vastgelegd voor de periode 2009–2015 als opvolger van de Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998. Tevens trad in 2009 de Waterwet in werking, waarmee het instrumentarium van acht oude wetten werd gebundeld in één nieuwe wet. In de beleidsdoorlichting wordt terecht geconstateerd dat het jaar 2009 zich aftekent als een kanteljaar in het waterbeleid.

Bevindingen

Het rapport van Twijnstra Gudde komt tot de volgende conclusies. Hoewel de waterkwaliteit de afgelopen decennia is verbeterd, is de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde en Schelde nog niet goed (genoeg). Het onvoldoende ecologisch functioneren van de watersystemen is het belangrijkste probleem in Nederland. Lozingen, vooral vanuit de landbouw en door rioolwaterzuiveringsinstallaties, en de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen zijn de belangrijkste oorzaken van het probleem. Een deel van de belastingen komt bovendien uit het buitenland. Dit betekent dat er een directe afhankelijkheid is van het beleid van andere departementen, het beleid van waterschappen en het beleid in de bovenstroomse buurlanden.

De verantwoordelijkheid op Rijksniveau richt zich naast de verantwoordelijkheid voor de Rijkswateren op de «systeemverantwoordelijkheid» voor het integrale watersysteem. De Rijksoverheid is daarbij sterk afhankelijk van de medeoverheden zoals provincies, waterschappen en gemeenten. De winst van de Kaderrichtlijn Water is dat de nationale, en ook de internationale, samenwerking veel beter is vormgegeven.

Geconcludeerd wordt dat beleidsdoelstellingen herkenbaar zijn geformuleerd. Wel gaat de aandacht vooral uit naar de (chemische) kwaliteit van de oppervlakte wateren. Aandacht voor de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen is minder herkenbaar.

De indicatoren voor het (ongehinderd) gebruik van de waterfuncties (drinkwater, zwemwater, schelpdierwater en viswater) zouden duidelijker kunnen aansluiten op de probleemanalyse. Overigens is in de begroting voor 2011 gekozen voor nieuw systeem van indicatoren die meer gericht zijn op het behaalde effect.

De keuze van de gehanteerde instrumenten wordt als logisch beoordeeld en passend bij de analyse van het probleem. De Rijkswaterstaat zet een fors pakket aan maatregelen in. Hierbij is voldoende aandacht geweest voor de doelmatigheid en de kostenaspecten. Al de gehanteerde instrumenten dragen naar verwachting bij aan het behalen van de doelstellingen.

Over de maatschappelijk effecten van de instrumenten kunnen nog geen uitspraken worden gedaan voor wat betreft de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. In dat opzicht komt de beleidsdoorlichting te vroeg. Wel kan vooruitkijkend worden gezegd dat naar verwachting de doelstellingen niet zullen worden gehaald in 2015. De maatregelen voor de Rijkswateren worden, net als voor de overige wateren, gefaseerd

uitgevoerd. Dit betekent feitelijk dat geanticipeerd wordt op de mogelijkheid van doelbereik in 2021, en zo nodig in 2027.

Evaluatie

Het is duidelijk dat de doelstellingen met betrekking tot de waterkwaliteit nog niet zijn behaald in 2010. De stroomgebiedbeheerplannen die in 2009 zijn vastgesteld richten zich op het bereiken van de KRW-doelen in 2015, waarbij er geanticipeerd wordt op een verlenging van die termijn met mogelijk tweemaal zes jaar. Vooral nog wordt er wel van uitgegaan dat alle doelen uiteindelijk in 2027 zijn bereikt. De doeltreffendheid van het beleid dient derhalve beoordeeld te worden over een langere termijn. Het blijkt zeer lastig te zijn om het effect te bepalen van ingezette maatregelen op het bereiken van de doelstellingen. Dit komt ondermeer doordat verschillende nationale overheden en decentrale overheden betrokken zijn bij de uitvoering terwijl er bovendien afhankelijkheid is van het buitenland. Sommige maatregelen hebben bovendien pas op langere termijn en in samenhang effect bijvoorbeeld als het gaat om ecologische doelstellingen.

Desalniettemin zijn er acties gestart om dit kennishiaat betreffende maatregel-effectrelaties op te vullen. Ik verwacht dat de uitkomsten daarvan gebruikt kunnen worden bij het opstellen van de 2^e generatie stroomgebiedbeheerplannen voor de periode na 2015. Uiterlijk in december 2012 moet er een tussentijds verslag worden opgesteld over de vooruitgang in de uitvoering van de geplande maatregelenprogramma's van de huidige generatie stroomgebiedbeheerplannen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma