

De minder zichtbare kosten van de Kaderrichtlijn Water

Titus Maccius Plautus (254-184 voor Christus) kwam ruim 2000 jaar geleden al tot de geveugelde uitspraak dat de kost voor de baat uit gaat. Die wijsheid staat nog steeds als een huis. De Kaderrichtlijn Water moet de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater beschermen en verbeteren. Volgend jaar worden de stroomgebiedbeheerplannen vastgesteld en begint de uitvoering van maatregelen. Tot 2027 zal ruim zeven miljard euro worden geïnvesteerd in de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit. De KRW levert ook baten, maar die zijn veel lastiger in geld uit te drukken. Denk daarbij aan helder water, betere levensomstandigheden voor waterorganismen, minder kans op blauwalgen en een toename van de belevingswaarde van water voor de mens. Voordat die maatregelen tot uitvoering komen, moet beleid ontwikkeld worden, gebiedsprocessen doorlopen zijn en is vooral heel veel overleg gevoerd. Hieraan hangt ook een prijskaartje: de reguleringskosten. In dit artikel gaat het om deze minder zichtbare kosten van de KRW.

Het ontwikkelen en implementeren van nieuw beleid gaat niet vanzelf. Vooral bij grote projecten en complexe dossiers kost een goede beleidsvoorbereiding de nodige tijd en inspanning, en dus geld. De kosten van de beleidsvoorbereiding maken deel uit van de zogeheten reguleringskosten. Reguleringskosten zijn de kosten voor de regulerende overheid en de bijkomende kosten die doelgroepen maken als antwoord op de beleidsinstrumenten die de overheid inzet, maar die niet rechtstreeks bijdragen aan het bereiken van de beoogde beleidsdoelstellingen. Daarbij gaat het naast de kosten van de voorbereiding ook om de kosten van overleg, uitvoering, handhaving, metingen, rapportages, inspecties en juridische procedures. De precieze omvang van deze kosten is veelal moeilijk te bepalen, en bovendien lastig te koppelen aan specifieke projecten.

Het regelmatig terugkerende maatschappelijke debat over de (te) grote omvang van de overheid¹⁾ geeft aan, dat in de samenleving een beeld bestaat dat juist dit proces van beleid maken veel beslag legt op de overheidsmiddelen. Bijna tien procent van de 120.000 ambtenaren in rijksdienst houdt zich immers bezig met het voorbereiden en vormgeven van (nieuw) beleid²⁾. Maar klopt dat beeld? Om daarover uitspraken te kunnen doen, moet er tenminste zicht zijn op de omvang van deze kosten en ook hoe deze kosten zich verhouden tot de kosten van bijvoorbeeld vergelijkbare beleidsdossiers in andere landen. Dit artikel beschrijft hoe een inschatting is gemaakt van de reguleringskosten van het beleidsproces rond één van de omvangrijke en complexe beleidsdossiers, namelijk de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

De KRW beoogt de kwaliteit van alle Europese wateren te beschermen. In 2015 of uiterlijk in 2027 - na maximaal tweemaal zes jaar uitstel - moet aan de gestelde doelen worden voldaan. Net als de andere Europese lidstaten dient Nederland de KRW te implementeren. Daarvoor is zowel op regionaal als nationaal niveau een veelomvattend proces opgezet om deze

richtlijn in onze eigen wetten te verankeren, de beleidskaders aan te geven en de KRW in het operationele waterbeheer in te voeren. Eén en ander vergt veel afspraken, plannen, beleidsregels e.d. die uiteindelijk moeten leiden tot een samenhangend pakket maatregelen met als doel de ecologische kwaliteit van het water in Nederland te verbeteren³⁾. Workshops, stroomgebiedbeheerplannen, symposia en gebiedsprocessen mochten zich alle verheugen in een grote belangstelling. Nogal eens was kritiek hoorbaar op 'het circus' rond de KRW. In de wandelgangen gaat het bericht, dat daar wel 1500 fte, ruwweg zo'n 150 miljoen euro per jaar aan zou worden verspijkerd! Maar is die kritiek terecht? Wat kost dat proces nu werkelijk? En is dat dan duur, vergeleken met de zeven miljard euro die Rijkswaterstaat en de waterschappen in de komende jaren (tot 2027) zullen investeren in de verbetering van de waterkwaliteit? Overigens kan van die zeven miljard euro 'maar' 2,7 miljard euro (circa 40 procent) worden toegeschreven aan de KRW; de rest is als bestaand en voorgenomen beleid te kwalificeren.

De kosten van het proces

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), waarin het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau medio mei formeel zijn opgegaan, heeft als uitvoerder van de ex ante evaluatie van de KRW Sterk Consulting gevraagd een inventarisatie te maken van de kosten verbonden aan het proces van de invoering van de KRW. Daarop is een raming⁴⁾ opgesteld van de reguleringskosten van de implementatie van de KRW in Nederland op basis van informatie van de belangrijkste partijen, te weten de waterschappen, de ministeries van LNV, VROM en Verkeer en Waterstaat (inclusief de regionale en specialistische diensten), de provincies, de gemeenten en andere belangenorganisaties (Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, LTO, etc.).

Omvang en verdeling reguleringskosten

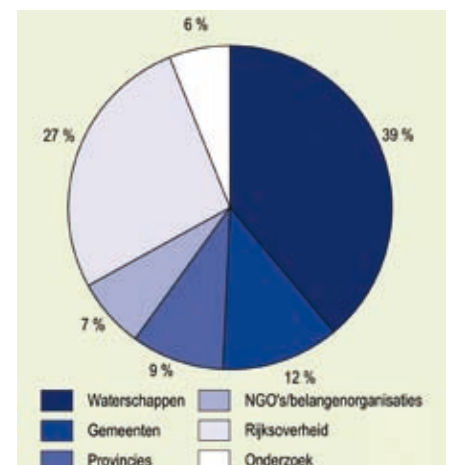
Uit de inventarisatie blijkt dat in het peiljaar 2007 in totaal circa 90 miljoen euro aan

reguleringkosten is gemaakt voor de KRW. In verhouding tot andere jaren lijkt 2007 hierbij een topjaar qua kosten. Vanwege de uitvoering van de gebiedsprocessen in 2007 is dat overigens niet verrassend. De totale reguleringkosten voor de periode van 2001 (start KRW) tot 2009 (goedkeuring eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen) zijn geschat op 300 à 350 miljoen euro ofwel gemiddeld 30 à 40 miljoen euro per jaar. Aangenomen is dat de kosten in de jaren voor 2004 relatief laag waren en in 2007 het maximum hebben bereikt. Daarna verschoven de kosten naar uitvoering en monitoring van de maatregelen en de effecten.

De kosten blijken in het peiljaar voor ongeveer de helft te bestaan uit salariskosten voor overheidspersoneel (circa 400 fte). Overigens gaat het hierbij niet altijd om extra kosten en/of extra werk. Voor een deel zal sprake zijn van een verschuiving waarbij het KRW-werk in de plaats is gekomen van bestaande werkzaamheden. De andere helft van de kosten bestaat uit werk dat is uitbesteed aan private partijen, zoals ingenieursbureaus, consultants en communicatiedeskundigen.

De waterschappen maken in absolute zin geheel volgens verwachting de meeste

Verdeling van de reguleringskosten van de KRW over de actoren.





Overleg (op internationaal vlak in dit geval) tussen Monique de Vries en Jörg Janning van het Umweltministerium Niedersachsen over de KRW.

proceskosten (bijna 40 procent), gevolgd door de ministeries (Verkeer en waterstaat, VROM en LNV) met circa 27 procent. De gemeenten en provincies spelen een wat bescheidener rol. De niet-overheden (instituten zoals de STOWA, het programma Leven met Water) en de ngo's/belangenorganisaties spelen in termen van het maken van transitiekosten in het KRW-proces de meest bescheiden rol.

Ervaringen in het veld

Zoals gesteld bestaat circa de helft van de kosten uit de salariskosten voor overheids-personeel. Ieder van de betrokken actoren heeft zo haar eigen rol en ervaringen in het proces. Wanneer we kijken naar de gemeenten, zien we dat deze tot halverwege 2006 niet of nauwelijks waren aangehaakt op of geïnformeerd over het KRW-proces. Onder impuls van de gemeentelijke waterambassadeurs (zij hebben tot taak de gemeenten te informeren, te stimuleren en te betrekken bij het opstellen van het stroomgebied-beheersplan, en de samenwerking tussen gemeente en waterschap én tussen gemeenten onderling te versterken) en de gebiedsprocessen is dit beeld sterk veranderd; binnen gemeenten blijken steeds nadrukkelijker aanspreekpunten voor water tot ontwikkeling te komen. Provincies hebben de regierol in de gebiedsprocessen en het beheer van het grondwater opgepakt. Als waterbeheerder van de regionale wateren hebben de waterschappen de verantwoordelijkheid voor een groot aantal waterlichamen die zij hebben gekarakteriseerd en waarvoor zij gedetailleerde analyses hebben uitgevoerd. Ook op rijksniveau speelt de overheid een belangrijke rol. Vooral het ministerie van Verkeer en Waterstaat en meer in het bijzonder DGW, de specialistische en regionale diensten hebben met een groot aantal activiteiten een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming en voeding van het KRW-proces. Maar ook de ministeries van VROM en LNV hebben - zij het op wat bescheidener schaal - hun bijdrage aan het KRW-proces geleverd.

De overheden ervaren de inspanningen voor het KRW-proces als 'fors maar wel nodig'. Vooral bij de waterschappen, provincies en ministeries is dit het beeld. Dit beeld lijkt ook bevestigd te worden door de kosteninventarisatie waarin het aandeel van juist deze organisaties aanzienlijk is. De geïnterviewden spreken van een verdringingsproces, waarbij het KRW-werk zijn plaats heeft veroverd en andere werkzaamheden aan aandacht moesten inleveren. De inspanning voor het KRW-proces als geheel wordt als goed en voldoende beoordeeld. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat het proces niet altijd even efficiënt is met name waar het de interactie tussen het landelijke en regionale spoor betreft.

Voor de belangenorganisaties is in het KRW-proces ook een belangrijke plaats ingeruimd. Deze organisaties, zoals Natuurmonumenten, Reinwater, de Stichting Natuur en Milieu en de provinciale milieufederaties, hebben zich ingespannen om hun speerpunten geadresseerd te krijgen. Zij beoordelen het proces op zichzelf als een zorgvuldig en breed ingericht proces, maar de mate waarin gehoor is gegeven aan de informatie van de belangenorganisaties en daarmee de invloed die zij hebben kunnen uitoefenen, schoot volgens hen tekort.

Tegenover de reguleringkosten van de KRW staan ook reguleringsbaten. Dankzij de KRW en ondermeer de gebiedsprocessen is een ambtelijk en bestuurlijk 'waternetwerk' tot stand gekomen, waardoor verschillende actoren die op watergebied werkzaam zijn, elkaar bij nieuwe waterbelevingsvragen sneller zullen weten te vinden dan voorheen. Ook lijkt het beleidsterrein water bij gemeenten meer expliciet in de organisatie te zijn verankerd.

Niet alleen Nederland maar alle lidstaten van de EU moeten de KRW implementeren. Nederland wordt er vaak van beticht het beste jongetje van de Europese klas te willen zijn. Ook wat betreft de KRW is het beeld

dat Nederland alles op alles zet om goed voor de dag te komen. Dit is maar ten dele waar. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat Nederland als het gaat om het voldoen aan de procedures (artikel 3 en 5) bovengemiddeld scoort maar zeker niet als beste (zie H₂O nr. 11 van 30 mei jl.). Wel wordt vanuit Brussel de kanttekening gemaakt, dat in Nederland relatief veel mensen zich met water bezighouden en dat het 'poldergehalte' in de diverse overleggenia hoog is.

Conclusies

De reguleringskosten van de implementatie van de KRW in de periode 2000-2009 worden geraamd op 300 tot 350 miljoen euro. Het is lastig om deze kosten in een juist perspectief te plaatsen. Het gaat om kosten die relatief hoog zijn in de opstartfase van de implementatie van de KRW in Nederland. In een latere fase, wanneer de uitvoeringskosten die met het nemen van de maatregelen gepaard gaan, toenemen, zullen de kosten van het KRW-proces afnemen. De reguleringskosten bestaan dan vooral uit kosten voor monitoring en handhaving.

Wanneer de totale reguleringskosten voor de periode 2000-2009 worden afgezet tegen het totaal van de voorgenomen investeringen in de waterkwaliteit (zeven miljard euro) gaat het om vier tot vijf procent. Zoals gezegd is 2,7 miljard euro (circa 40 procent van die zeven miljard euro) toe te schrijven aan de KRW; de rest is bestaand en voorgenomen beleid. Wanneer de reguleringskosten worden gerelateerd aan de investeringen ten gevolge van de KRW, bedragen de reguleringskosten tien tot twaalf procent van de investeringen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in de periode 1985-2005 de jaarlijkse kosten voor bestuurlijke activiteiten met betrekking tot milieu gemiddeld circa 15 procent van de omvang van de jaarlijkse milieukosten bedroegen. Het PBL komt tot een overeenkomende conclusie, namelijk dat de kosten voor uitvoering en handhaving van het milieubeleid ongeveer tien procent van de totale milieukosten per jaar bedragen⁵. Op grond hiervan geeft de hier gepresenteerde inschatting van de reguleringskosten van de KRW geen aanleiding tot de conclusie dat het KRW-proces als duur kan worden gekwalificeerd, maar eerder als gemiddeld.

**Robert van Cleef (Sterk Consulting)
Guus Beugelink en Corjan Brink
(Planbureau voor de Leefomgeving)**

NOTEN

- 1) Raad van Economisch Adviseurs (2005). De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering. Advies.
- 2) Ministerie van Financiën (2006). Aantal ambtenaren bij kerndepartement en agentschappen (eind 2005).
- 3) Planbureau voor de Leefomgeving (2008). Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. PBL-publicatienummer 500140001.
- 4) Van Cleef R. (2008). Reguleringskosten van de KRW. Een indicatie van de reguleringskosten van de KRW. Sterk Consulting.
- 5) Planbureau voor de Leefomgeving (2008). Milieubalans 2008. In druk.