

Mogelijkheden voor DG Water om economische dimensie in het waterbeleid te versterken

Voor de meeste mensen die zich met waterbeleid en -beheer bezighouden, is economie niet iets waar men veel tijd aan besteedt. Toch krijgt economie in het waterbeleid een steeds belangrijkere rol. Het Directoraat-Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DGW) stelde zich onlangs de vraag hoe de economische dimensie in het waterbeleid versterkt kan worden. Het antwoord luidt dat er voldoende mogelijkheden zijn.

DG Water spreekt van een 'paradigmashift' in het waterbeleid, namelijk van water als vanzelfsprekend goed naar water als schaars goed. Daarbij moet schaarste in de ruimste zin van het woord worden opgevat. Schaarste niet alleen als een tekort aan water in droge tijden, maar ook de schaarse ruimte waar waterbeheer een beroep op doet en over de verschillende gebruiksfuncties die met elkaar concurreren. Bovendien zijn ook de financiële middelen voor waterbeleid schaars. Zo kost hoogwaterbescherming geld dat niet voor andere doeleinden kan worden ingezet. Aanleiding voor DG Water om zich de vraag te stellen hoe de economische dimensie in het waterbeleid versterkt kan worden. In opdracht van DG Water hebben ondergetekenden samen met de Erasmus Universiteit in Rotterdam en de Universiteit Gent een praktijkgerichte aanpak bedacht die bestaat uit drie stappen: kansen zien, onderbouwen en grijpen.

Kansen zien

Waterbeleid wordt door steeds meer partijen vormgegeven. Ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten maar ook marktpartijen en belangenorganisaties spelen alle daarbij een belangrijke rol. Het speelveld waarop waterbeleid vormgegeven wordt, is daarom groot en soms behoorlijk complex. Dat maakt integraal waterbeheer niet gemakkelijk. Ook is het speelveld volop in beweging. De invloed vanuit de Europese Unie wordt steeds groter en ook de positie van provincies en die van private partijen wint door decentralisatie aan belang. Kortom, het speelveld in kaart brengen is niet eenvoudig.

Effectief en efficiënt waterbeleid maken vergt een goed overzicht van het speelveld en vervolgens een bewuste keuze voor de eigen positie. Vaak worden slechts oplossingen verkend met de betrokkenheid van een beperkt aantal partijen (meestal de bekende). Kansen voor samenwerking met marktpartijen of gecombineerde gebruiksmogelijkheden worden daardoor mogelijk gemist. Bovendien wordt door de waterbeleidsmaker dikwijls dezelfde (traditionele) rol ingenomen zonder een bewuste keuze van positie (zie kader). Door bij elk beleidsprogramma of project het gehele speelveld in kaart te brengen en telkens doordacht een positie te kiezen kan de beleidsmaker of waterbeheerder efficiënt zijn doelen bereiken.

Kansen onderbouwen

Binnen de overheid wordt nog veel gedacht in termen van budgetten. Waterbeleidsmakers weten over het algemeen feilloos hoe hoog de budgetten voor projecten zijn maar daarmee is nog niet duidelijk wat voorgenomen waterbeleid eigenlijk kost. De kosten van bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water slaan behalve bij de waterbeheerders ook neer bij sectoren als de landbouw of industrie. Het is geen gemakkelijke, maar zeker een waardevolle exercitie om meer zicht te krijgen op de daadwerkelijke en volledige kosten verbonden aan waterbeleid. Een volgende stap is om ook te kijken naar de waarde die met het voorgenomen beleid gerealiseerd wordt. Waar doen we het voor? Meestal spreken we dan over baten. Hoewel de baten soms moeilijk te vangen zijn bestaan er steeds betere (waarderingstechnieken waarmee de

Het uitvoeren van een kosten-batenanalyse conform de OEL-systematiek¹⁾ gebeurt steeds vaker. De uitdaging is om zo'n analyse niet al te instrumenteel toe te passen maar werkelijk als hulpmiddel in de besluitvorming te gebruiken, als één van de stappen in het proces. De waarde van een kosten-batenafweging komt echter vooral tot zijn recht als vanaf het begin van een project of beleidsvoornemen, systematisch kosten en baten in beeld gebracht worden. Op deze wijze wordt de kwaliteit van de informatie steeds beter en kan de analyse ook in het begin van het proces ondersteunend zijn aan beslissingen.

baten in beeld kunnen worden gebracht. Een voorbeeld van baten is de vermeden schade bij overstromingen. Door de baten af te wegen tegen de kosten kan een transparantere afweging gemaakt worden over het voorgenomen beleid en de diverse varianten daarbinnen.

Kansen grijpen

Het derde deel van de aanpak is om de kansen die gezien worden en onderbouwd zijn ook daadwerkelijk te grijpen. Hiervoor bestaat een scala aan mogelijkheden waarvan de beste aanpak geheel afhangt van de context en situatie. Toch zijn er drie (hoofd)vormen die zich onmiddellijk aandienen. Het eerste betreft de financiële haalbaarheid van het project, de tweede de inzet van economische instrumenten en de derde het stellen van faciliterende kaders, voorschriften en leidraden. Op de eerste twee gaan we kort in.

Financiële haalbaarheid

Op projectniveau is de situatie meestal zo dat enkele partijen in een gebied 'iets met elkaar willen', bijvoorbeeld rondom de Zwakke Schakels of Ruimte voor de Rivier. Daarbij hebben ze meestal verschillende doelstellingen en (financiële) mogelijkheden. Het Rijk heeft geld over voor veiligheid, regionale partijen voor ruimtelijke kwaliteit en private partijen voor de mogelijkheid om een project te kunnen ontwikkelen. Door middel van een onderhandelingspel wordt getracht te komen tot oplossingen die naar ieders tevredenheid zijn. Door de financiële haalbaarheid centraal te stellen, kunnen betere keuzes ten aanzien van de (ruimtelijke) inrichting van een project worden gemaakt en wordt de kans op slagen vergroot. Met behulp van een financieel model worden de financiële consequenties van alle beleids- en

DG Water heeft actief bijgedragen aan het opstellen van de Nota Ruimte en het uitvoeringsprogramma met als resultaat dat 'het faciliteren van water als sturend principe' in de invulling van ruimte is ingevoerd. Op deze wijze wordt bij planvorming vroegtijdig rekening gehouden met de ruimte die voor water nodig is waardoor hoge uitgaven achteraf - om water alsnog de ruimte te geven - niet meer nodig zijn. Een voorbeeld van het grijpen van kansen om bij te dragen aan het realiseren van de wateropgave door middel van samenwerking in aanpalende beleidsterreinen.

Betrokkenen of marktpartijen kunnen (gevraagd of ongevraagd) met initiatieven komen die de moeite waard zijn. Deze initiatieven kunnen elementen bevatten waaraan door de probleemeigenaar nog niet gedacht is en die leiden tot bijvoorbeeld mogelijkheden voor extra baten of kostenreducties.

projectkeuzes inzichtelijk gemaakt. Deze financiële beoordeling is al diverse malen succesvol toegepast bij het realiseren van infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten.

Inzet economische instrumenten

Een tweede manier om kansen te grijpen is het gebruik van economische principes en instrumenten. Een voorbeeld van een economisch principe in het waterbeleid is 'de gebruiker betaalt' of 'de vervuiler betaalt'. Dergelijke principes werken, doordat externe kosten doorbelast worden aan de gebruiker of vervuiler, welke dus de rekening gepresenteerd krijgt voor zijn handelen en zijn gedrag hierop aanpast. Economische instrumenten (subsidies en heffingen) hebben een soortgelijke werking: mensen of organisaties krijgen een financiële prikkel waardoor ze hun gedrag aanpassen.

Toolbox

In opdracht van DG Water is een toolbox voor beleidsmedewerkers ontwikkeld waarin een zestal instrumenten wordt beschreven. Daarbij wordt specifiek ingegaan op wat voor projectleiders of beleidsmedewerkers van belang is bij de aansturing van bijvoorbeeld een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Zo wordt gewezen op valkuilen en verwezen naar zinvolle achtergrondinformatie. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk instrument²⁾.

Wij hebben er een aantal op de rij gezet waarbij we zoveel mogelijk in de huid van de waterbeheerder zijn gekropen. Welke informatie is voor de waterbeheerder interessant? Waar moet u vooral op letten bij het (laten) uitvoeren van een kosten-batenanalyse?

In een **krachtveldanalyse** worden de houding van de belangrijkste spelers in een project of proces en het onderling relatiepatroon beschreven en onderzocht. De uitkomsten hiervan kunnen gebruikt worden om het beleid of het plan van aanpak voor een project aan te passen en om in de uitvoering gerichte acties en interventies uit te voeren die de kans op slagen van een project of beleid vergroten. Zo kan gezocht worden naar oplossingen die lastige punten voor bepaalde partijen wegnemen of oplossingen die tegemoetkomen aan de belangen van belangrijke partijen in het netwerk (win/winsituaties).

Via een **impact assessment** worden vroegtijdig de gevolgen van verschillende beleids- of projectopties zo veel mogelijk in kaart gebracht. Daarbij gaat het niet alleen om de puur economische gevolgen maar ook de gevolgen op het gebied van milieu en sociale zaken (zoals veiligheid, participatie en gelijke behandeling). Men kan een eerste inschatting maken van de wenselijkheid van verschillende opties.

Een **kosten-batenanalyse** is een afwegingsinstrument waarbij de baten (positieve effecten) en de kosten (investerings- en exploitatiekosten en negatieve effecten) van een project met elkaar worden vergeleken. Als de verhouding tussen baten en kosten gunstig is, is het project uit maatschappelijk oogpunt aantrekkelijk. Een kosten-batenanalyse ondersteunt ook het vergelijken en ordenen van projecten en alternatieven. Zo kan de kosten-batenverhouding van verschillende projecten of varianten met elkaar vergeleken worden en kunnen de alternatieven of varianten op grond van dit criterium in een rangorde geplaatst worden. Vervolgens kan een keuze gemaakt worden tussen de verschillende projectalternatieven of tussen de varianten binnen een projectalternatief.

Een **kosteneffectiviteitsanalyse** is een instrument dat de verhouding meet tussen middelen (kosten) en een doel (effectiviteit). Zo'n analyse is dus een instrument dat de effectiviteit van verschillende maatregelen in kaart brengt voor het bereiken van een doel. Wanneer maatregelen of projecten elkaar uitsluiten in het bereiken van hetzelfde doel, kan de analyse worden ingezet om het alternatief te bepalen waarbij de verhouding tussen effectiviteit en kosten optimaal is. Wanneer maatregelen elkaar niet uitsluiten, maar aanvullen kan een kosteneffectiviteitsanalyse ingezet worden in gevallen waarbij sprake is van een vast budget. De analyse is dan bedoeld om de combinatie aan maatregelen vast te stellen die de meeste effectiviteit geeft.

Een **business case** is in de eerste plaats een financiële haalbaarheidsanalyse van een project. Alle financiële kosten en opbrengsten die bij een project behoren, worden systematisch in kaart gebracht. Dit leidt tot een antwoord op de vraag of de ontwikkeling van een project uit financieel oogpunt aantrekkelijk is of niet.

In zo'n financiële analyse wordt de gehele levenscyclus bekeken. De analyse geeft dus antwoord op de vraag of het financiële resultaat over de gehele levensduur van het project voldoende is om alle kosten te rechtvaardigen. Toekomstige kasstromen worden daarbij vertaald naar een huidige waarde, waardoor het mogelijk wordt verschillende uitvoeringsvarianten met elkaar te vergelijken.

De **marktscan** is een instrument waarbij onderzocht wordt of betrokkenheid van de markt in de eerste fasen van een project meerwaarde heeft. Het gaat hier om betrokkenheid van de markt in de verkennings- en planstudiefase van een project, voordat de definitieve variantkeuze is gemaakt. De meerwaarde van betrokkenheid van de markt kan zitten in innovatieve en vernieuwende ideeën, financiële bijdragen, betere inbedding van het project in integrale gebiedsontwikkelingsplannen en een betere afstemming van conceptontwikkelingsfasen met latere fasen in het project.

De toolbox kan ook gezien worden als een praktische introductie in de 'water-economie' die de waterbeheerder in staat stelt de wateropgave vanuit een ander, meer economisch gezichtspunt te bezien. Met als uiteindelijk doel om kansen om de wateropgave tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten te realiseren, te zien, te onderbouwen en te grijpen.

Teun Morselt (Blueconomy*)
Stefan Nijwening (Royal Haskoning)
Pieter Vermeer (DG Water)

*** Blueconomy is actief op het raakvlak van water en economie.**

NOTEN

- 1) Inmiddels is bij de landelijke waterdienst in oprichting van Rijkswaterstaat een werkwijzer beschikbaar voor de vereenvoudigde toepassing van de OEI-systematiek bij natte projecten (SNIP).
- 2) Zie ook H₂O nr. 23 uit november 2006: De financiële haalbaarheid van 'Ruimte voor de Rivier' door Teun Morselt, Robert van Cleef en Robert Schouten. De toolbox wordt op korte termijn op de internetpagina van Verkeer en Waterstaat geplaatst: www.verkeerenwaterstaat.nl.

Een voorbeeld van een economisch principe is dat waterschappen via de omslagheffing de kosten van 'droge voeten' bijna 1 op 1 doorbelasten aan de baathebber hiervan. Bekende heffingen zijn bijvoorbeeld ook de lozingsheffingen, de verontreinigingsheffingen en gemeentelijke heffingen voor rioolrecht. De lozingsheffingen voor industrie, zuiveringsinstallaties van waterschappen en huishoudens die op rijkswateren loosden, hebben bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage geleverd aan de reductie van emissies uit puntbronnen. Door het effluent van deze bronnen te belasten, werd een prikkel geïntroduceerd om beter te zuiveren of procesaanpassingen door te voeren. Bovendien werden de opbrengsten uit de lozingsheffingen teruggesluisd naar de veroorzakers in de vorm van subsidies voor schoner produceren. Hiermee werd ook draagvlak voor de heffingen verkregen. Gesteld kan worden dat door de inzet van dit instrument in combinatie met andere middelen (bijvoorbeeld wetgeving) de puntbronnen voor een belangrijk deel succesvol zijn aangepakt.