

Stijn Reinhard

De economische analyse is een belangrijk onderdeel van de KRW. Methoden voor deze analyse moeten worden toegesneden op de karakteristieken van water en van de KRW. Inschattingen van de kosten van de KRW zijn een belangrijk hulpmiddel bij het vaststellen van de KRW-ambities. Het waarderen van de baten is nodig om tot een goed onderbouwde afweging van KRW-doelen te komen voor de EU.

KRW eerste EU richtlijn met belangrijke economische analyses

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is de eerste Europese richtlijn waarin de economische analyse een zeer belangrijke rol speelt. Zo moet bij uitwerking van de stroomgebiedbeheerplannen een kosteneffectief pakket maatregelen worden vastgesteld om de KRW-doelen te realiseren. Dit betekent dat de maatregelen, die de gunstigste verhouding tussen effect en kosten kennen, worden opgenomen in het beheerplan. De kosteneffectiviteitsanalyse maakt het mogelijk de KRW-doelen in een stroomgebied tegen de laagste kosten te bereiken. Een ander element van de economische analyse is 'disproportionaliteit'. In situaties waarin de voorgestelde maatregelen leiden tot onevenredige kosten voor bepaalde sectoren of regio's, of tot een wanverhouding tussen kosten en baten, kan bijvoorbeeld aanpassing van de doelen plaatsvinden. De verhouding tussen kosten en baten kan worden bepaald door middel van een MKBA (Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse).

In de waterwereld is het gebruik van deze economische analyses nog geen gemeen goed. Om kosteneffectiviteitsanalyse en MKBA goed te kunnen toepassen voor maatregelen die voor de KRW moeten worden genomen, moeten deze economische instrumenten ook specifiek worden toegesneden op de eisen van de KRW en de

karakteristieken van watersystemen en waterbeheer. Het LEI heeft dit voor de KRW in kaart gebracht samen met de knopen die moeten worden doorgehakt in de economische analyse van de KRW. Zo blijkt het nodig te zijn om te definiëren welke kosten toegerekend worden aan de KRW. Kosten van maatregelen zijn namelijk niet alleen de kosten die de waterbeheerder moet maken maar ook de gedeelde inkomsten voor de landbouwers, als er bijvoorbeeld bufferstroken worden aangelegd.

Bestuurders sorteren voor met MKBA

De KRW stelt een MKBA niet verplicht, maar een MKBA maakt het voor de EU wel inzichtelijk dat de kosten en baten van de (aangepaste) doelen in balans zijn. Hoe vollediger de baten van maatregelen in financiële termen worden vertaald, des te beter is een afweging mogelijk tegen de kosten. Het LEI heeft al ruimte ervaring met MKBA's voor aan water gerelateerde projecten. Voor een MKBA moeten een aantal stappen worden doorlopen. In de eerste stap worden de te vergelijken varianten gedefinieerd. Deze stap wordt vaak snel genomen, maar deze blijkt altijd lastiger te zijn dan in eerste instantie lijkt. Dit geldt ook voor de KRW. Bestuurders zullen pas over doelen en maatregelen willen besluiten wanneer ze de maatschappelijke kosten en baten kennen. Om de invulling van het uitgangspunt betaalbaar te kunnen toetsen is er bij bestuurders een urgente behoefte aan inzicht in de kosten van de KRW. Volgens de principes van de KRW zou eerst moeten worden nagaan welke kosten het volledig bereiken van de KRW-doelen met zich mee brengt. Als mocht blijken dat in dat geval de kosten groter zijn dan de baten, kan een lager doel worden uitgewerkt. Aangezien bestuurders zich niet willen branden aan 'onrealistische' maatregelen worden doelen en maatregelen in samenhang verkend. Twee beleidsvarianten

'beperkt' en 'fors' zijn met realistische maatregelen ingevuld om de kosten en baten van de KRW te verkennen. De landelijk uit te voeren Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA), zal op landelijke schaal de effecten van alle regionale beleidsvarianten in beeld brengen. Zo ontstaat een eerste indruk van de gevolgen en de haalbaarheid van beide scenario's. In deze fase stellen zowel rijk als regio voor beide varianten hun maatregelenpakketten bij. Het geheel is nog omgeven met onzekerheden en daarom verloopt het proces van verkennen en afwegen in meerdere rondes. Om dit goed te kunnen doen is snel inzicht nodig in kosten en baten van maatregelen die bij een variant horen. Deze werkwijze heeft als voordeel dat geen tijd en energie wordt gestoken in varianten die achteraf toch niet rendabel blijken te zijn. In de Horstermeerpolder en bij het Apeldoornskanaal heeft het LEI ook samen met regionale stakeholders alternatieven ontwikkeld en op basis van MKBA resultaten zijn deze weer aangepast. In Reinhard en Gaaff (2006) is een verbeterde werkwijze van interactieve MKBA met computerondersteuning beschreven.

Kosten van de KRW

Sinds de Aquareinstudie is er alle aandacht voor de kosten van de KRW. De huidige schattingen van de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan de KRW zijn lager dan in de Aquarein-studie, met name omdat het ambitieniveau naar beneden is bijgesteld. De kosten van de KRW zijn die kosten die bovenop de kosten van huidig beleid en voorgenomen beleid moeten worden gemaakt om de KRW-doelen te halen. Exacte doelstellingen voor nutriënten zijn nog niet gedefinieerd en ook de autonome ontwikkeling (huidig en voorgenomen beleid) is nog niet volledig bekend. Op basis van recent WUR-onderzoek, zullen de kosten nauwkeuriger vastgesteld kunnen worden. Recent heeft het LEI voor Natura 2000 een soortgelijke inschatting van de kosten gemaakt. Het is nu tijd dat deze discussie over kosten wordt omgebogen naar een integrale analyse van maatschappelijke kosten en baten waaraan WUR-kennis een belangrijke bijdrage kan leveren, zodat de meerwaarde van de KRW voor Nederland helder wordt.



Baten van de KRW

De kosten in kaart brengen is al moeilijk genoeg. Over het in kaart brengen van de baten blijkt nog nauwelijks enig idee te bestaan bij de waterbeheerders in de deelstroomgebieden. De maatschappelijke en economische baten zitten onder andere in een kleiner risico op wateroverlast, een betere verdeling van water, en schoner water met meer mogelijkheden voor recreatie en natuur. In de studie "Waarderen van water in een regionaal watersysteem" (Reinhard et al., 2004) zijn kosten en baten van waterbergingsalternatieven uitgewerkt. Veel baten van een betere waterkwaliteit zijn moeilijk te vertalen in euro's. Het gaat vooral om grootheden als een mooier landschap of meer natuurkwaliteit. Er zijn methoden ontwikkeld en vastgelegd om deze baten, waarvoor geen markt bestaat en dus waarvan dus ook geen prijs bekend is, toch in euro's uit te drukken. Deze methoden zijn onder andere toegepast bij MKBA's die het LEI heeft uitgevoerd (o.a. Kuindermeer,; Roerdal en Perkpolder). Het draagvlak voor deze waarderingsmethoden is vergroot sinds LNV een leidraad heeft uitgebracht, waarin deze staan beschreven. De KRW wordt het grootste beleidstraject waarvoor een gedragen monetarisering van de baten essentieel is om tot een goede afweging te komen.