

Innovatieve economische instrumenten in het waterbeheer in de praktijk

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) onderzoekt mogelijkheden om de financiering van het waterbeheer aan te passen of uit te breiden met meer prijsprikkels, gericht op een effectiever, efficiënter en rechtvaardiger waterbeheer. In opdracht van I&M hebben ARCADIS/LEI en Witteveen+Bos daarom twee verkenningen uitgevoerd naar ervaringen met de toepassing van innovatieve economische instrumenten in Nederland. Hierbij zijn aard, omvang, effectiviteit en efficiency van vrijwillige, bovenwettelijke initiatieven in kaart gebracht. Er blijkt een grote diversiteit aan experimentele instrumenten te bestaan, zoals vergoedingen voor diverse groenblauwe diensten door boeren, korting bij rioolheffing en subsidies voor afkoppelmaatregelen. Vergoedingen voor groenblauwe diensten blijken verhoudingsgewijs het meest succesvol.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt dat het waterprijsbeleid voldoende prikkels moet bevatten om duurzaam gebruik van water te stimuleren. Bij duurzaam gebruik gaat het om effectiviteit (wordt het doel behaald door de inzet van het instrument?), efficiëntie (hoe verhouden de kosten zich tot de baten?) en rechtvaardigheid (betaalt degene die de kosten veroorzaakt?). Hoewel het huidige systeem van financiering van het Nederlandse waterbeheer hier al in grote mate aan voldoet¹⁾, is verkend of het wellicht nog beter kan door een bredere toepassing van innovatieve economische instrumenten waarmee nu nog op beperkte schaal wordt geëxperimenteerd.

Eerdere studies suggereren dat prijsprikkels een grotere rol kunnen spelen bij het stimuleren van duurzame maatregelen²⁾. Zo zijn er mogelijkheden om bestaande instrumenten te intensiveren, bijvoorbeeld via een tariefsverhoging van de rioolheffing, of nieuwe instrumenten te ontwikkelen, bijvoorbeeld via het betalen voor ecosysteemdiensten.

Mede vanuit die achtergrond heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu door ARCADIS/LEI en Witteveen+Bos verkenningen laten uitvoeren naar experimenten met economische prikkels voor agrarische en niet-agrarische bedrijven, organisaties en burgers die leiden tot effectiever, efficiënter en rechtvaardiger waterbeheer^{3),4)}. De resultaten dienen als basis voor het bevorderen door DG Water van veelbelovende initiatieven in het waterbeheer, onder meer door deze ervaringen te gebruiken bij discussies rondom de herziening van het Europese landbouwbeleid.

Drie mogelijke instrumenten

Drie mogelijke instrumenten zijn: betalen voor groenblauwe of ecosysteemdiensten, subsidie voor afkoppeling van regenwater en toiletafval van het riool en subsidie voor niet-chemische onkruidbestrijding op verhard oppervlak. Wat is hun bijdrage aan een duurzamer waterbeheer.

Betalen voor groenblauwe diensten

Een economisch instrument waar de laatste jaren zowel nationaal als internationaal groeiende belangstelling voor bestaat, is het betalen voor ecosysteemdiensten^{5),6),7),8)}. In 2008 is in Nederland een vergoedingssysteem ontwikkeld voor het leveren van ecosysteemdiensten, gefinancierd door overheden: de Catalogus groenblauwe diensten. Naast deze uniforme regeling blijkt, vooral in relatie tot de agrarische sector, ook een breed palet aan andersoortige, lokale en regionale initiatieven voor watergerelateerde ecosysteemdiensten te zijn ontstaan.

Er zijn ruim 120 initiatieven geïnventariseerd waarbij de agrarische sector onder andere watergerelateerde ecosysteemdiensten levert. De aard van de initiatieven is divers, variërend van vrijblijvende adviezen aan boeren, onderzoeken en pilots en formele regelingen gekoppeld aan vergoedingen voor geleverde ecosysteemdiensten op zeer divers terrein: vergroting soortenrijkdom, verbetering waterkwaliteit, vergroting waterberging, erosiebestrijding, recreatie en behoud landschap en cultuurhistorie. Binnen alle categorieën van initiatieven zijn er aanmerkelijke verschillen in ruimtelijk schaalniveau, variërend van lokaal (enkele boeren, één watertang) tot bovenlokaal/regionaal (gebied, provincie, landelijk). Daarnaast is een klein aantal vergelijkbare initiatieven gesignaleerd waarbij eigenaren van landgoederen en natuur- en recreatieparken ecosysteemdiensten leveren.

In veel gevallen is sprake van een financiële vergoeding voor de kosten van investering, beheer, onderhoud en/of gedeerde inkomsten. De aard en omvang van de vergoeding is soms afgeleid van de landelijke Catalogus groenblauwe diensten, maar wordt meestal lokaal of regionaal vastgesteld om rekening te houden met locatiespecifieke omstandigheden. Daarbij is meestal sprake van een beperkte, lokale marktwerking: afhankelijk van de lokale situatie is er een variërend aantal aanbieders, bijvoorbeeld (een groep) boeren of andere grond-

eigenaren en één vrager, bijvoorbeeld een waterschap dat één of meerdere waterdoelen nastreeft, zoals het bevorderen van de waterkwaliteit (door het verminderen van emissies), het vergroten van de waterberging of het bevorderen van de soortenrijkdom en veerkracht van ecosystemen.

De financieringsbronnen van de onderzochte regelingen zijn eveneens divers en staan meestal los van de verantwoordelijke instantie (het loket) die de regeling beheert en waar de uitvoerders van de betreffende maatregel(en) - vrijwel altijd agrariërs - feitelijk zaken mee doen. Dit betekent dat de koppeling tussen vragers van ecosysteemdiensten (zij die de rekening betalen) en de aanbieders meestal indirect is.

Subsidie voor de afkoppeling van regenwater

Geëxperimenteerd wordt met het verlenen van subsidies voor de afkoppeling van regenwater. Dit stimuleert het ontkoppelen van de regenwaterafvoer van het riool, waardoor minder regenwater in het riool stroomt. Tijdens piekbuien leidt dit tot minder lozingen van ongezuiverd rioolwater op het oppervlaktewater. Hierdoor wordt tijdelijke verslechtering van de oppervlaktewaterkwaliteit met bacteriën en nutriënten voorkomen. Een subsidie voor zwart water (toiletafval wordt afgezogen en decentraal verwerkt) stimuleert dat minder menselijke uitwerpselen, met minder nutriënten en geneesmiddelen, in het riool en uiteindelijk in het oppervlaktewater komen. Ook wordt drinkwater bespaard met deze maatregel. De gemeente kan hiervoor subsidies aan burgers verstrekken.

Er bestaan ook afkoppelsubsidies die gecombineerd worden met andere economische instrumenten, zoals een heffingskorting. Verder zijn er afkoppelsubsidies die gecombineerd worden met maatregelen die naast waterdoelen andere doelen hebben. Zo wordt bij de combinatie afkoppeling van regenwater en groene daken vooral energie bespaard en wordt bij



Een natuurstrook.



Een natuurvriendelijke oever.

zwart water energie en grondstoffen (struviet) gewonnen.

Subsidie voor niet-chemische onkruidbestrijding

Een ander instrument betrof een subsidie door een drinkwaterbedrijf aan bedrijven-terreineigenaren voor niet-chemische onkruidbestrijding, met als doel het stimuleren van onkruidbestrijding via borstelen en branden. Hierdoor komen minder bestrijdingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater terecht en verbetert uiteindelijk de waterkwaliteit van het innamewater voor drinkwater.

Effectiviteit en efficiëntie

Bij effectiviteit gaat het om de vraag of een instrument bijdraagt aan de doelstellingen van het waterbeheer. Deze bijdrage wordt bepaald door de bereidheid tot het nemen van een maatregel (effectiviteit van het instrument) en de effectiviteit van de maatregel. Eenmaal uitgevoerd leiden alle maatregelen tot een bijdrage aan de doelstellingen van het waterbeheer. Deze is beperkt bij de afkoppeling van regenwater. Bij de groenblauwe diensten kan de effectiviteit groot zijn, maar dit is sterk situatieafhankelijk.

Bij de vergoeding voor blauwgroene diensten is de bereidheid sterk afhankelijk van de vraag of in de ogen van de gebruiker van de regeling de beoogde doelen realistisch zijn, de perceptiekosten (administratieve lasten) beperkt blijven en de omvang van de vergoeding afdoende is. In het geval van subsidies voor afkoppeling en/of niet-chemische onkruidbestrijding blijkt dat de bereidheid van de begunstigden beperkt is, omdat de omvang van de subsidie de extra kosten niet dekt. Bovendien ontbrak wettelijke handhaving daar waar chemische onkruidbestrijding niet toegestaan was. Het beperkte succes van subsidies voor zwart water wordt mede verklaard door tegenstrijdige regelgeving, zoals het verbod om biologisch afval als bron voor kunstmest te gebruiken.

De efficiëntie van maatregelen en instrumenten wisselt sterk. Afkoppelmaatregelen zijn niet of beperkt lonend. De reden is dat

de effecten vaak beperkt zijn en de maatregel veel geld kost. Niet-chemische onkruidbestrijding is beperkt lonend. Vergoeding voor groenblauwe diensten kan op de juiste locatie met de juiste omvang op het juiste tijdstip maatschappelijk zeer lonend zijn.

Succes- en faalfactoren

Uit de uitgevoerde analyse blijkt dat vooral de vergoeding voor ecosysteemdiensten een interessante aanvulling zou kunnen zijn voor de huidige financiering van het waterbeheer. Vandaar dat onderstaand de succes- en faalfactoren van dit instrument nader belicht worden.

Een belangrijk punt is dat uitsluitend het inzetten van een economisch instrument niet volstaat:

- De acceptatie neemt toe wanneer medewerkers van een waterschap (of anderen) letterlijk actief de boer op gaan;
- Het stellen van realistische doelen is belangrijk. Het gaat er niet alleen om dat het theoretisch gezien waarschijnlijk is dat de maatregelen bijdragen aan het doel, maar het moet ook voor de boer geloofwaardig zijn;
- Het is van belang om ruimte te laten voor aanpassingen gedurende het traject. Dit kan leiden tot nieuwe innovatieve ideeën. Het enthousiasme om mee te doen, wordt gestimuleerd wanneer zowel waterschap als de boeren betrokken zijn gedurende het gehele proces. Ook het door de boeren zelf laten monitoren van de voortgang draagt hieraan bij, vooral wanneer op korte termijn al resultaten zichtbaar zijn;
- Er moet één loket zijn waar de boeren terecht kunnen en direct worden geholpen;
- Het compensatiebedrag moet hoog genoeg zijn om de kosten te dekken. Hierbij gaat het zowel om het inkomensverlies als de administratiekosten;
- De regeling moet een voldoende lange looptijd hebben (minimaal vijf jaar), bij voorkeur locatie specifiek maatwerk leveren, passend zijn binnen de eisen van het nieuwe Europese landbouwbeleid en geen definitieve verandering van landbouwgrond naar natuur betekenen;

- Als verschillende doelstellingen kunnen worden gecombineerd, is het zowel voor de boer als het waterschap het meest interessant.

Een belangrijk punt ter lering is dat uitsluitend het inzetten van één economisch instrument niet volstaat. Een goede communicatie- en uitvoeringstrategie en het ontbreken van conflicterende regelgeving zijn essentieel voor succes. Momenteel wordt gewerkt aan de herziening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid in de Europese Unie. Nederland heeft in Brussel aangegeven de mogelijkheid te willen hebben om boeren extra te kunnen betalen als ze extra ecosysteemdiensten leveren.

Ursula Kirchholtes (Witteveen+Bos)
Jeroen Klooster (ARCADIS)
Rob van der Veeren (Rijkswaterstaat Waterdienst)

NOTEN

- 1) Ministerie Infrastructuur en Milieu (2009). Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta.
- 2) Jantzen J. (2008). Visiedocument Waterprijsbeleid 21e Eeuw.
- 3) Klooster J., B. de Vlieger en V. Linderhof (2010). Verkenning innovatieve economische instrumenten voor agrarische watermaatregelen: overzicht van praktijkstudies. Arcadis.
- 4) Kirchholtes U., K. van Hees, M. Drost, H. de Groot, E. Ruijgrok, J. Schoonakker en B. Meeuwissen (2010). Experimenten met nieuwe praktijktoepassingen van economische instrumenten voor duurzaam waterbeheer. Witteveen+Bos.
- 5) Linderhof V., A. de Blaey en N. Polman (2009). Betalen voor ecosysteemdiensten: een interessante aanvulling van het waterprijsbeleid? LEI.
- 6) UNECE (2005). Nature for water: Protecting water. Related ecosystems for sustainable development. Brochure van de United Nations Economic Commission for Europe.
- 7) UNECE (2006). Nature for water: Innovative financing for the environment. Brochure van de United Nations Economic Commission for Europe.
- 8) European Environmental Agency (2008). Ecosystem services - accounting for what matters. EWEA Briefing 2008;02.