

# OESO AANBEVELING OVER WATER

Carla Boonstra, Ellen van Lindert en Rob Uijterlinde\*

■ Na twee jaar consultaties en onderhandelen heeft de OESO Raad op 13 december 2016 de Aanbeveling over Water aangenomen (OECD Recommendation of the Council on Water, hierna de OESO Water Aanbeveling genoemd).

## OESO's bijdrage aan de wateruitdaging

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is een intergouvernementele organisatie van 35 landen, met als missie *'Better policies for better lives'*. Een beleidsondersteunende organisatie die door beleidsmonitoring, -evaluaties, -analyses, peer reviews, en het delen van ervaringen en *best practices* overheden adviseert hoe beleid efficiënter en effectiever te maken. Water is bij de OESO een horizontaal thema dat vanuit verschillende beleidsinvalshoeken bekeken wordt, bijvoorbeeld vanuit milieu en governance.

Volgens de *'OECD Environmental Outlook to 2050'* staat een effectief en efficiënt waterbeheer voor grote uitdagingen.<sup>1</sup> De concurrentie om toegang tot water neemt toe terwijl tegelijkertijd de grondwatervoorraden teruglopen en de kwaliteit van het beschikbare water afneemt. Verder moet wereldwijd de huidige watervoorziening op peil gehouden worden en moet in veel delen van de wereld de toegang tot veilig drinkwater en sanitatie zelfs nog uitgebreid worden. Ten slotte zal ook de klimaatverandering gevolgen hebben voor de waterkwantiteit en -kwaliteit. De kosten kunnen bij ongewijzigd beleid wereldwijd oplopen tot US\$ 500 miljard per jaar. Daarbij is nog geen rekening gehouden met milieurisico's.

De OESO Water Aanbeveling geeft overheden een checklist van maatregelen waarmee ze rekening moeten houden bij de ontwikkeling en uitvoering van waterbeleid, zodat het waterbeheer ingesteld is op de grote toekomstige uitdagingen en een wezenlijke bijdrage kan leveren aan duurzame groei

en ontwikkeling. Hiermee geeft de OESO uiting aan de bestaande zorg over voldoende water van goede kwaliteit in de toekomst en draagt ze bij aan onder meer VN Duurzaamheidsdoelstelling 6 (schoon water en sanitatie).

De OESO Water Aanbeveling gaat over zowel grond – als oppervlaktewater en over thema's als het beheer en de verdeling van zoet water, het verbeteren van de waterkwaliteit, het voorkomen van water gerelateerde risico's en rampen, goede water governance en duurzame financiering van, investeringen in en beprijzing van water en water gerelateerde diensten.

## Niet juridisch bindend, maar ook niet vrijblijvend

De OESO Raad – het hoogste besluitvormende orgaan van de OESO, waarin alle landen die lid zijn vertegenwoordigd zijn – heeft de bevoegdheid om aanbevelingen ("Recommendations") vast te stellen. Hoewel deze niet juridisch bindend zijn, worden ze wel beschouwd als een juridisch instrument en zijn ze allesbehalve vrijblijvend. Raadsaanbevelingen zijn daarmee wezenlijk anders dan bijvoorbeeld de aanbevelingen die de OESO gedaan heeft in het rapport 'Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?' (2014).<sup>2</sup> Hoewel deze aanbevelingen in het Engels ook als 'recommendations' worden aangeduid, zijn ze niet door de OESO Raad vastgesteld en behoren ze daarmee niet tot de juridische instrumentaria van de OESO. Deze 'recommendations' hebben meer het karakter van een advies.

\* **Carla Boonstra**, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de OESO, Landbouwrapad; **Ellen van Lindert**, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, beleidsmedewerker water; **Rob Uijterlinde**, Unie van Waterschappen, strategisch adviseur.

Door een aanbeveling door de Raad aan te laten nemen committeren de OESO-leden zich aan de implementatie ervan. De praktijk wijst uit dat Raadsaanbevelingen een morele werking hebben; leden kunnen door collega-leden aangesproken worden op de naleving ervan. In het geval van de OESO Water Aanbeveling is bovendien nog een monitoringsmechanisme in ontwikkeling en geldt een regelmatige gezamenlijke rapportage van het OESO Secretariaat en de leden aan de OESO Raad over de implementatie ervan. Alle 35 OESO-landen zijn gebonden aan de OESO Water Aanbeveling, maar ook niet-OESO landen worden actief aangemoedigd de OESO Water Aanbeveling te onderschrijven.

### Herziening van de oude aanbevelingen op het gebied van water

De aanbevelingen zijn op zich niet nieuw. De nieuwe OESO Water Aanbeveling brengt vier bestaande aanbevelingen op het gebied van water (sommige daterend uit de jaren '70!) samen in een geïntegreerd en samenhangend geheel. Daarnaast zijn ook de *Water Governance Principles* (2015) in de brede OESO Water Aanbeveling opgenomen, waarmee deze nu de status krijgen van een juridisch instrument. Wél zijn de aanbevelingen aangepast aan de huidige tijd en aangevuld met nieuwe inzichten uit recente OESO-beleidsanalyses. Dit alles is gericht op het helpen van landen bij het vormgeven van nationaal beleid.

### Samenvatting OESOWater Aanbeveling<sup>3</sup>

#### WATERKWANTITEIT

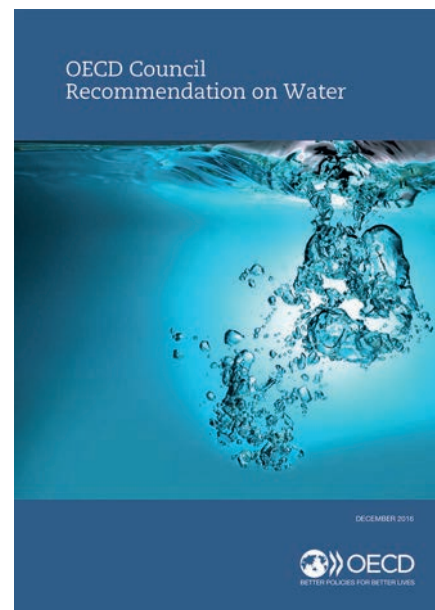
Op het gebied van waterkwantiteit wordt erkend dat het managen hiervan op het juiste schaalniveau dient te gebeuren. Impliciet verwijst de OESO hier naar de noodzaak om waterbeschikbaarheidskwesties in grensoverschrijdend perspectief te behandelen (grenzen binnen en tussen landen).

Aangeraden wordt om risico's op het gebied van toekomstige watervraag en -aanbod in beeld te brengen en te combineren met waterbeheerplannen, waarin sociale, economische en milieu functies van water worden meegenomen. Bovendien zijn aanbevelingen opgenomen om waterefficiëntie (zoals prijsprikkels en innovaties) te stimuleren en aanbevelingen rondom de waterverdeling, die in lijn met beleidsdoelstellingen moet plaatsvinden (in extreme en normale situaties).

Er moet worden geïnvesteerd in monitoring en kennisopbouw over watersystemen en -gebruik, de toekomstige waterbeschikbaarheid en de relatie tussen grond- en oppervlaktewater om besluitvorming op te kunnen baseren.

#### WATERKWALITEIT

Omdat de OESO leden niet gelijk zijn aan die van de EU is er geen expliciete relatie gelegd met de



Kaderrichtlijn water (KRW). De EUCie is als permanente waarnemer uiteraard wel betrokken geweest bij de totstandkoming van de Water Aanbeveling.

De aanbevelingen richten zich onder andere op het investeren in monitoring en het rapporteren van waterkwaliteit, het identificeren en kwantificeren van diffuse en puntbronnen van vervuiling, het formuleren van beleidsdoelstellingen en het inschatten van benodigde investeringen daarvoor.

Voor het terugdringen van vervuiling komen principes als 'de vervuiler betaalt' aan de orde, maar ook het belang van een samenhangende benadering om te voorkomen dat er problemen worden overgeheveld naar andere waterbronnen, land of lucht. Op het gebied van naleving raadt de OESO transparantie en proportionaliteit aan.

Ook benadrukt de OESO dat er voortdurend prikkels richting vervuilers moeten zijn om de verontreiniging van het watersysteem te beperken.

De OESO geeft verder aan dat water- en sectoraal beleid, zoals op het gebied van industrie, landbouw, natuur, drinkwater en gezondheid moet zijn afgestemd. Hierbij is van belang dat prikkels die negatieve effecten hebben op de waterkwaliteit (zoals subsidies op pesticiden) worden tegengegaan. Daarnaast wordt het belang van waterzuiveringsinstallaties onderstreept; met de notie dat hierbij o.a. de toekomstige bevolkingsgroei, de bijdrage aan waterkwaliteitsdoelstellingen, kostenterugwinning en waterhergebruik in acht moeten worden genomen.

Tot slot wordt het belang van bescherming van aquacultuur en het tot halt roepen van biodiversiteitsverlies genoemd.

#### WATERGERELATEERDE RISICO'S EN RAMPEN

Het gaat hierbij allereerst om het voorkomen en voorbereid zijn op mogelijke water-gerelateerde rampen (waarin wateroverlast maar ook watertekort en watervervuiling inbegrepen zijn), door middel van risico-assessments en prioritering van maatregelen op het gebied van disaster risk reduction en noodplannen. Het vaststellen van risico-niveaus en het transparant communiceren hoort daar ook bij.

Als preventie wordt een mix van fysieke maatregelen aangeraden, inclusief groene, op de natuur gebaseerde infrastructuur. Waar nodig moeten private partijen ook gestimuleerd worden eigen maatregelen te nemen.

De aanbeveling vraagt aandacht voor beleids-coherentie tussen onder andere klimaatadaptatie, water management, ruimtelijke ontwikkeling en bescherming van de biodiversiteit. Tegelijkertijd licht de aanbeveling wel twee 'sectoren' specifiek uit in het licht van klimaatadaptatie: landbouw en steden. Bij beiden wordt het belang van samenwerking in het gehele stroomgebied benadrukt. De OESO breekt een lans voor klimaatadaptatieve landbouw en roept steden op om water mee te nemen in ruimtelijke ontwerpen.

De aanbeveling gaat naast preventie en een risico-benadering ook in op het belang van bewustzijn onder de bevolking en bedrijven van het risico dat zij lopen op water-gerelateerde rampen; en de noodzaak om up-to-date noodplannen te hebben, zowel voor bekende als onbekende risico's en gevaren.

#### WAARBORGEN VAN GOOD GOVERNANCE

De aanbeveling in deze paragraaf is om de effectiviteit, efficiëntie en vertrouwen en betrokkenheid van belanghebbenden te vergroten. Hiertoe zijn de 12 water governance principes die al eerder door de Raad zijn vastgesteld, opgenomen.  
(zie kader)

#### HET WATER GOVERNANCE INITIATIVE EN DE WATER GOVERNANCE PRINCIPES

Een belangrijke bouwsteen van de OESO Water Aanbeveling over Water zijn de OESO Principes voor Water Governance. Deze zijn al eerder, in 2015, vastgesteld en nu integraal opgenomen in de Water aanbeveling.

De OESO Principes voor Water Governance bieden overheden een referentiekader om door goed bestuur de effectiviteit en de efficiëntie van het waterbeleid te versterken en het publieke vertrouwen en de betrokkenheid van alle stakeholders te vergroten. De Principes zijn ontwikkeld door het OESO Water Governance Initiative (OESO-WGI) via een bottom-up, multistakeholders proces, waarin de leden van het WGI vanuit inhoudelijke expertises hun bijdrage konden leveren. Vervolgens heeft de OESO Raad in juni 2015 in Ministeriele Verklaring zijn expliciete steun uitgesproken voor de Principes

Het OESO WGI is een consultatieplatform van ruim 130 organisaties onder voorzitterschap van Peter Glas, voormalig voorzitter van de Unie van Waterschappen. Het platform bestaat uit vertegenwoordigers uit de wetenschap en van private en maatschappelijke organisaties, waaronder ook veel Nederlandse partijen – een *multi-stakeholder technical platform*. Door op basis van de kennis en ervaringen van de leden over allerlei aspecten van water governance overheden te adviseren over aanpassingen van hun waterbeleid, wil het WGI het profiel van water governance hoger op de mondiale agenda brengen.

Na de ontwikkeling van de Water governance principes is het WGI aan de slag gegaan met het ontwikkelen van indicatoren om de voortgang te kunnen monitoren en met het delen van goede praktijken voor water governance. De resultaten hiervan worden gepresenteerd op het 8e Wereld Water Forum (Brasilia 2018).

Het OESO WGI is gedocumenteerd op de website van de OESO:  
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/water-governance-initiative.htm>

## DUURZAME FINANCIERING, INVESTERINGEN EN HET PRIJSMECHANISME

De aanbevelingen in deze paragraaf richten zich op drinkwater en afvalwater, water infrastructuur, en de bescherming van watersystemen en hieraan verbonden ecosystemen. Vier principes staan hierin centraal. Naast bekende principes ‘de vervuiler betaalt’ en ‘de belanghebbende betaalt’ noemt de OESO ook het equity beginsel en de samenhang tussen beleidsvelden die invloed hebben op watersystemen. Daarnaast wordt aanbevolen om de maatschappelijke meerwaarde van investeringen te maximaliseren. Dat kan op verschillende manieren, zoals het minimaliseren van de financieringsbehoefte, of door het koppelen van waterinvesteringen aan andere investeringen. De OESO vraagt ook aandacht voor financiering van beheer en onderhoud. De OESO beveelt aan om waar mogelijk een mix van economische instrumenten te gebruiken. Naast de heffingen voor lozingen en voor afvalwater noemt de OESO hierin kostendekkende heffingen voor onttrekking van grond- en oppervlaktewater.

### Proactieve rol voor Nederland

Nederland heeft internationaal hoog aanzien op het gebied van waterbeleid, ook binnen de OESO. Niet voor niets nam Nederland in 2015 het initiatief om water voor het eerst te agenderen op de jaarlijkse vergadering van de OESO Raad op ministerieel niveau, waarvan Nederland toen voorzitter was. Daardoor konden de OESO *Water Governance Principles* worden aangenomen en werd het startsein gegeven voor de actualisatie en consolidatie van de oude raadsaanbevelingen over water. Actieve deelname aan dit proces was een kans voor Nederland om dat aanzien in stand te houden en om kennis en ervaring te delen met en voor andere landen. Bovendien gaf het de kans om zaken in te brengen die Nederland van belang vindt. De inzet hiervoor vond steeds via de nationale Stuurgroep Water plaats. Dit gaf ook gemeenten, provincies, waterschappen en drinkwaterbedrijven de gelegenheid om hun inbreng te leveren.

De actieve rol die Nederland gespeeld heeft bij de totstandkoming van de OESO Water Aanbeveling sluit volledig aan bij het doel van de Internationale

waterambitie (2016) om de waterveiligheid en waterzekerheid van stedelijke delta's wereldwijd te vergroten. De verankering van de door Nederland voorgestane integrale deltabenadering in de OESO Water Aanbeveling creëert internationale draagvlak voor een preventieve aanpak van waterveiligheid. Bovendien was het een uitgelezen kans om Nederland internationaal te positioneren als ‘Center of Excellence’, waar kennis, oplossingsgerichtheid, coördinerend vermogen, waterdiplomatie en leiderschap bijeenkomen.

### Nederlandse belangen goed vertegenwoordigd

Alle voor Nederland belangrijke thema's zijn terug te vinden in de Aanbeveling, zoals de principes over water governance, het belang van integraal waterbeheer, preventief beleid voor water-gerelateerde risico's en rampen, en evenredige afweging in de waterverdeling tussen sectoren. Zelfs over zo'n gevoelig onderwerp als grensoverschrijdende watersamenwerking heeft Nederland in nauw overleg met Duitsland, Frankrijk en Turkije een tekst in de Aanbeveling weten op te nemen.

Een ander voorbeeld is de financiering van waterbeheer. Duurzame financiering is een belangrijk onderdeel van de Aanbeveling. Naast de beginselen ‘de vervuiler betaalt’ en ‘de belanghebbende betaalt’ hanteert de OESO ook het beginselen van gelijkwaardigheid (equity) en coherentie tussen beleidsvelden. Dat is voor Nederland en andere OESO leden van belang, gelet op de spanning tussen economische sectoren (landbouw, industrie) en de kosten voor het waterbeheer. Mede op aandrang van Nederland is hierin nadrukkelijk onderhoud en beheer van de infrastructuur betrokken.

### Inspiratiebron?

In het algemeen heeft Nederland waterbeheer goed geregeld. Dat heeft de OESO bevestigd in haar evaluatie van het Nederlandse waterbeheer. Om Nederland nog beter voor te bereiden op de toekomstige uitdagingen heeft de OESO in het hiervoor genoemde rapport ‘*Fit for the future?*’ een aantal adviezen gegeven, waarmee Minister Schultz

van Infrastructuur en Milieu voortvarend aan de slag is gegaan.<sup>4</sup> Een voorbeeld daarvan is de evaluatie van de financiering van het waterbeheer, door rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. De OESO Water Aanbeveling bevat meerdere aanbevelingen op het gebied van financiering en kan daarmee als inspiratiebron dienen.

Niet alleen voor Nederlandse overheden kan de OESO Water Aanbeveling een inspiratiebron zijn. De OESO is een gerenommeerde beleidsondersteunende organisatie die bekend staat om de gedegen wetenschappelijke onderbouwing van haar aanbevelingen aan overheden. Daarmee is de Aanbeveling niet alleen relevant voor beleidsontwikkelingen in Nederland, maar kan deze dienen als instrument in onze watersamenwerking met andere landen.

### Vervolg: Implementation Toolkit

Om de OESO Water Aanbeveling in de praktijk te kunnen brengen, start de OESO nu met de ontwikkeling van een Implementation Toolkit. Die moet de Aanbevelingen gaan concretiseren zodat landen (alle overheidslagen) deze kunnen gaan toepassen. Ook bij de ontwikkeling van deze Toolkit zal Nederland nauw betrokken zijn en *best practices* delen.

### Contact

De OESO Water Aanbeveling is te raadplegen via <https://www.oecd.org/environment/resources/Council-Recommendation-on-water.pdf>. Voor meer informatie over het proces kunt u terecht bij de auteurs van dit stuk.

Voor meer informatie over het werk van de OESO op gebied van water: <http://www.oecd.org/water/>

---

## ABSTRACT

---

Recently the Council of the OECD adopted the OECD Council Recommendation on Water. The Council Recommendation on Water is about both surface and ground water and addresses topics like the management and allocation of fresh water, improving water quality, preventing water risks and disasters, ensuring good water governance and ensuring sustainable finance, investment and pricing for water and water services. The OECD Council recommendation on Water consolidates and replaces four old water recommendations, rejuvenating their main messages by complementing them with insights from recent OECD policy analysis. By playing a proactive role the Netherlands has succeeded in including in the Recommendation on Water issues of importance to the Netherlands like the principles on water governance, integrated water management, preventive policy approach to water and water related risks and disasters, a balanced consideration in the allocation of water between sectors, as well as cross-boundary water co-operation. To put the OECD Council recommendation into practice, the OECD is developing an Implementation Toolkit.

---

- 1 <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction-keyfactsandfigures.htm>
- 2 <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/water-governance-netherlands.htm>
- 3 Deze samenvatting is bedoeld om een beeld te schetsen van de inhoud van de OECD Water Recommendation, maar is niet allesomvattend. Voor een geheel overzicht van alle aanbevelingen kunt u de OECD Recommendation on Water raadplegen.
- 4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/17/beleidsreactie-oeso-rapport-nederlands-waterbeleid>