

- Voorlegger presentatie DUO-signalering 'Naar een toekomstbestendige omgang met water't.b.v. Raadsvergadering d.d. 23-1-2025

Voorlegger

- Aanleiding:** De signalering *Naar een toekomstbestendige omgang met water*, voorbereid door de commissie Duurzame ontwikkeling (DUO), is vastgesteld tijdens de DB-vergadering van november 2024.
- In deze signalering wordt een gedragen beschrijving gepresenteerd van enkele grote uitdagingen en de huidige inspanningen op verschillende niveaus. Daarnaast belicht de signalering vijf grote sociaal-economische vraagstukken met betrekking tot onze omgang met water. Het doel hiervan is om de (urgentie van) de waterproblematiek gezamenlijk te benadrukken, zonder in te gaan op verdere oplossingsrichtingen.
- Doel nu:** De signalering wordt vandaag gepresenteerd door commissievoorzitter Steven van Eijck. Vervolgens verzorgt Annemieke Nijhof, algemeen directeur van Deltares, een reflectie. Tot slot is er ruimte voor reacties vanuit de werkgevers- en werknemersgeleding.
- Beslispunten:** Geen.
- Stand van zaken:** Zie 'Aanleiding'.
- Tijdsplanning:** De signalering en bijbehorende verdieping worden na afloop van de raadsvergadering gepubliceerd via de website van de SER.
- Auteurs:** Maikel Kishna
Anne Sophie Stoop

Naar een toekomstbestendige omgang met water

SER-signalering

Voorwoord

Water is van levensbelang en cruciaal voor een brede welvaart waar samenleving, economie en milieu met elkaar in balans zijn. Nederland heeft zijn welvaart voor een groot deel te danken aan de omgang met water. We zijn afhankelijk van water voor bijvoorbeeld onze drinkwatervoorziening, natuur, landbouw, scheepvaart en industrie. Water is cruciaal voor onze ecosystemen en natuurherstel. Kortom, iedereen heeft belang bij een goed werkend watersysteem, zodat we schoon water, genoeg water en droge voeten hebben.

De SER constateert dat ons watersysteem grote uitdagingen kent als het gaat om waterkwaliteit, -beschikbaarheid -en veiligheid. Het watersysteem loopt tegen zijn grenzen aan en onze omgang met water heeft gevolgen op sociaal, economisch en ecologisch terrein.

In deze signalering en de bijbehorende verdieping presenteert de SER uitdagingen en inspanningen om onze omgang met water te verbeteren. De SER wil met deze signalering inzichtelijk maken dat de watervraagstukken niet enkel technisch van aard zijn. Het is nodig om in toenemende mate aandacht te schenken aan sociaal-economische vraagstukken die zijn verbonden met het watersysteem. Er moeten op dit vlak fundamentele keuzes worden gemaakt.

De term 'poldermodel', waarin de SER een belangrijke schakel is, komt voort uit het polderen dat vanaf de middeleeuwen plaatsvond. Edelen, boeren, stedelingen en anderen werkten samen om dijken aan te leggen. Ook nu kunnen we, door samen te werken en in samenhang naar de verschillende vraagstukken te kijken, komen tot een toekomstbestendige omgang met water. Dat is bovendien onderdeel van goed voorouderschap. Zo kunnen we samen streven naar brede welvaart hier en nu, elders en later.

Kim Putters

Voorzitter SER

Signalering

In het kort

De SER signaleert dat ons watersysteem grote uitdagingen kent die bovendien gevolgen hebben voor onze brede welvaart. Water is belangrijk voor iedereen. Denk bijvoorbeeld aan het belang van voldoende schoon drinkwater voor burgers, proceswater voor de industrie, koelwater voor energieproductie, vaarwater voor transport, en water voor landbouw, natuur en de leefomgeving. Maar het huidige watersysteem loopt door klimaatverandering, bevolkingsgroei, economische groei, verzilting en andere ontwikkelingen tegen zijn grenzen aan.¹ Hierdoor ontstaan uitdagingen rond waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en waterveiligheid. In deze signalering presenteert de SER een gedragen beschrijving van enkele grote uitdagingen en de huidige inspanningen op verschillende niveaus. De raad beoogt inzichtelijk te maken dat sociaal-economische vraagstukken de komende jaren toenemende aandacht en fundamentele keuzes vragen om onze omgang met water te verbeteren.

Sociaal-economische gevolgen

Problemen met waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid hebben negatieve sociaal-economische gevolgen. Zo hebben waterkwaliteitsproblemen mogelijk gevolgen voor de gezondheid van mens en dier en voor de natuur. Een watertekort kan leiden tot een afname van biodiversiteit, verminderde gewasopbrengst en een gebrek aan proceswater in de levensmiddelen- en farmaceutische industrie. Overstromingen en wateroverlast tasten infrastructuur aan en veroorzaken schade aan woningen en andere gebouwen. De sociaal-economische gevolgen maken duidelijk dat de waterproblematiek verweven is met andere maatschappelijke opgaven. Het niet behalen van waterkwaliteitsdoelen kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat bouwvergunningen niet meer worden afgegeven. En andersom beperkt de stikstofproblematiek de voortgang van projecten om waterkwaliteit te verbeteren.² Aangezien klimaatverandering, bevolkingsgroei en economische groei zullen doorzetten, ligt er een opgave voor Nederland om de waterproblematiek het hoofd te (blijven) bieden.

Nederland Waterland is van oudsher een koploper in de omgang met water.

Nederland heeft in de afgelopen eeuwen een leefbare delta gecreëerd waarin zoetwater voor allerlei doeleinden wordt benut. Bovendien wordt het land beschermd tegen overstromingen. De waterschappen vormen sinds de middeleeuwen een democratische governancestructuur. Nederland staat internationaal bekend als waterland met hoogwaardige technologische innovaties. Toch komen de grenzen van het watersysteem steeds meer in zicht. Zo is de afgelopen jaren door wateroverlast meer schade aan huizen en oogsten ontstaan, is het niet altijd mogelijk voor nieuwe bedrijven en woningen om een drinkwateraansluiting te verkrijgen en dreigt Nederland de gestelde doelen voor waterkwaliteit in 2027 niet te behalen. De SER betoogde onlangs ook dat de internationale koploperpositie niet (meer) vanzelfsprekend is. Arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in de groenblauwe sector is essentieel om grote maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden.³ Het is daarom belangrijk om tijdig en gezamenlijk in te zetten op het verbeteren van onze omgang met water.

Sociaal-economische vraagstukken

De SER signaleert vijf cruciale sociaal-economische vraagstukken rondom grote uitdagingen in onze huidige omgang met water. De urgentie van deze vraagstukken wordt in de samenleving nog onvoldoende gezien, blijkt uit gesprekken die de SER-commissie

¹ PBL (2023) *The geography of future water challenges. Bending the trend.*

² Unie van Waterschappen (2024) 'Waterkwaliteitsdoelen in gedrang door stikstofregels en gebrek aan emissieloos materiaal', via <https://unievandwaterschappen.nl/waterkwaliteitsdoelen-in-gedrang-door-stikstofregels-en-gebrek-aan-emissieloos-materiaal/>

³ SER (2024) *Werken aan veranderkracht: Naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt voor Agri & Food, Water en Bodem en Natuur & Leefomgeving.*

Duurzame Ontwikkeling (DUO) heeft gevoerd met deskundigen. Het regeerprogramma van het kabinet-Schoof benoemt het belang van voldoende, veilig en schoon water, en zet in op een robuust en toekomstbestendig watersysteem. Aandachtspunten zijn onder andere klimaatadaptatie en ruimtegebruik. Maar een aantal grote verdelingsvraagstukken krijgt nog weinig aandacht. Het adresseren van deze vraagstukken vraagt keuzes. Keuzes die niet eenvoudig zijn, omdat er sprake kan zijn van botsende belangen. Zo is een lage grondwaterstand gunstig voor de landbouw, omdat daarmee zwaardere landbouwmachines kunnen worden ingezet. Maar een laag grondwaterpeil kan ook nadelig zijn voor het besproeien in droge periodes en andere negatieve gevolgen hebben, zoals CO₂-uitstoot uit veengebieden en schade aan funderingen van gebouwen. De SER belicht hierna een vijftal sociaal-economische vraagstukken die aandacht behoeven om onze omgang met water te verbeteren. Dit is geen uitputtende lijst met sociaal-economische vraagstukken. In de toekomst zullen andere (verdelings)vraagstukken op ons afkomen, zoals het verdelen van de beperkte ruimte voor emissies van vervuilende stoffen naar het water. Deze signalering is een aanzet om het gesprek over sociaal-economische vraagstukken binnen het waterbeheer verder te brengen.

1. Wat is er nodig voor een structurele omgang met droogte?

De kans op een zoetwatertekort neemt toe door opwarming en zeespiegelstijging. Er is in die gevallen sprake van meer verdamping en minder waterbeschikbaarheid vanuit grote rivieren. Ook is er meer doorspoelwater nodig om verzilting tegen te gaan.⁴ Nederland heeft middels een verdringingsreeks vastgelegd hoe water in tijden van ernstige droogte (met andere woorden: voor korte tijd en in geval van nood) wordt verdeeld over verschillende gebruikers. Water blijft in deze reeks het langst beschikbaar voor veiligheidsdoeleinden, natuur en burgers (drinkwater en energievoorziening). Maar als perioden van droogte in de toekomst vaker en in extremere mate voorkomen, zullen met name de landbouw en industrie vaker en langer worden geraakt door maatregelen zoals vastgelegd in de verdringingsreeks. De reeks biedt geen doorgaande oplossing voor een probleem dat in de toekomst meer structureel van aard wordt. Het verdelingsvraagstuk speelt immers niet meer uitsluitend in de 'traditionele' droge zomermaanden, zeker niet als er vaker en langer sprake zal zijn van droogte. Daar staat tegenover dat op andere momenten en plekken juist meer water het land binnenkomt dan kan worden benut en wenselijk is. Met beide uitersten moet passend worden omgegaan. Er ligt daarom een opgave in het zoeken naar innovatieve maatregelen (zoals retentiebekkens en circulaire systemen) die zoetwatertekorten zoveel mogelijk voorkomen (in samenhang met maatregelen tegen wateroverlast), en naar een aanpak die een structurele, rechtvaardige prioritering van het watergebruik biedt.

2. Hoe kunnen de financieringsprincipes sterker worden toegepast om te zorgen voor een efficiënte omgang met water en een rechtvaardige verdeling van kosten en baten?

Het Nederlandse waterbeheer kent een robuust financieringsstelsel, maar de onderliggende principes zijn onderwerp van discussie. Rijk, waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en provincies hebben allemaal een rol in het beschermen van het land tegen overlast en overstromingen, en het zorgen voor voldoende en schoon water. Het achterliggende financieringssysteem gaat uit van verschillende principes die moeten zorgen voor een efficiënte omgang met water en een rechtvaardige verdeling van de kosten. Een van de principes is solidariteit.⁵ Solidariteit betekent dat bedrijven, boeren en burgers meebetalen aan de kosten van door de overheid tot stand gebrachte collectieve voorzieningen, ervan uitgaande dat iedereen belang heeft bij goed waterbeheer. Daarom wordt een groot deel van het waterbeheer gefinancierd vanuit de algemene middelen. Het is echter lastig om inzicht te krijgen in de manier waarop de kosten zijn verdeeld, vanwege de grote hoeveelheid heffingen en rekeningen, en de vele toepassingen van verschillende soorten water. Voor gebruikers hebben de verschillende heffingen en rekeningen dan ook een

⁴ Deltares (2024) *Zoetwaterbalans van Nederland in een warmer klimaat*.

⁵ Wing (2021) *Eindadvies – Op weg naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer*.

beperkte invloed op hun omgang met water. Denk maar aan de afzonderlijke watergerelateerde rekeningen die huishoudens moeten betalen, zoals de zuiveringsheffing, rioolheffing en belasting op leidingwater. Andere belangrijke principes zijn 'de vervuiler betaalt' (de bijdrage neemt toe met de mate van vervuiling) en 'de kostenveroorzaker betaalt' (de bijdrage neemt toe naar de mate waarin een partij de kosten veroorzaakt voor een collectieve voorziening). De OESO stelde al in 2014 dat er verkend moet worden of een sterkere toepassing van deze principes ervoor kan zorgen dat 'gewenst gedrag' verder wordt gestimuleerd en de kostenverdeling als rechtvaardiger wordt beschouwd.⁶ Recenter onderzoek laat zien dat er nog veel discussie is over de manier waarop dit kan worden gedaan.^{7,8}

3. Hoe kan het waarden van water onze omgang met water verbeteren?

Water is van onschatbare waarde voor de samenleving, maar het toekennen van de juiste waarde aan water is niet eenvoudig. Water kent immers uiteenlopende functies en de waarde verschilt per functie. Denk aan het verschil tussen de waarde van voldoende schoon drinkwater, de waarde van een specifiek grondwaterpeil met oog op natuurkwaliteit, de waarde van beschikbaarheid van water voor landbouwproductie of de negatieve waarde van overstromingen. De waarde van water zou zowel schaarste, dreiging en de uiteenlopende baten (zoals de beschikbaarheid over voldoende en schoon drinkwater en recreatiewater, en het bieden van werkgelegenheid en economisch toegevoegde waarde) moeten reflecteren.⁹ De 'prijs' van water kan worden gezien als middel om de omgang ermee in lijn te brengen met de waarde van water. Dit is een uitdagend vraagstuk. De verschillende functies kennen verschillende tarieven en kosten, en soms ontbreekt een daadwerkelijke markt. De prijs van water kan zo sterk afwijken van de waarde van water. In het geval van drinkwater is ook duidelijk dat er een relatief lage prijselasticiteit bestaat, wat inhoudt dat alleen prijsprikkels niet zonder meer effect zullen hebben op de omgang met water. Het passend waarden van water (met inachtneming van de lasten voor huishoudens, bedrijven en boeren) biedt echter wel kansen voor duurzame groei en innovatie, bijvoorbeeld als bedrijven business cases kunnen ontwikkelen rondom waterbesparing, ontziltling en circulair watergebruik. Onderzoek laat ook zien dat negatieve impacts van watergebruik en -beheer op natuur, milieu en gezondheid nog niet voldoende worden meegewogen.¹⁰ De vraag is daarom hoe meer waarde aan water kan worden toegekend op een manier die zorgt voor een betere (en betaalbare) omgang. Hierin ligt naast beprijzen ook een rol voor communicatie, bewustwording, wetgeving, ruimtelijke instrumenten en stimulering.

4. Hoe kunnen water en bodem meer sturend zijn in de praktijk?

De waterproblematiek vraagt om meer ruimte, maar dat geldt ook voor andere maatschappelijke opgaven. Technische maatregelen, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, het aanboren van drinkwaterbronnen en dijken, hebben ruimte nodig. Maar er is ook ruimte nodig voor voldoende nieuw te bouwen woningen, de circulaire economie en voor de natuur.^{11,12,13} In beleid werd dit erkend en gesteld dat water en bodem sturend moeten zijn in de ruimtelijke ordening.¹⁴ Dit blijkt in de praktijk echter lastig te

⁶ OESO (2014) *Water governance in the Netherlands. Fit for the future?*

⁷ Wing (2021) *Eindadvies – Op weg naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer.*

⁸ Sterk Consultancy i.o.v. min Infrastructuur en Waterstaat (2022) *Rapport Belasting op leidingwater.*

⁹ Global Commission on the Economics of Water (2024) *The economics of water. Valuing the hydrological cycle as a global common good.*

¹⁰ Global Commission on the Economics of Water (2023) *Turning the tide. A collective call to action.*

¹¹ Rijksoverheid. '900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen', via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volkshuisvesting/nieuwe-woningen>; NOS (11 november 2023) 'Schreeuwend tekort aan woningen en hoge huizenprijzen: hoe is het zo gekomen?', via <https://nos.nl/collectie/13960/artikel/2497415-schreeuwend-tekort-aan-woningen-en-hoge-huizenprijzen-hoe-is-het-zo-gekomen>

¹² Rijksoverheid. 'Nederland circulair in 2050', via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050>

¹³ PBL. 'Stikstof en natuur', via <https://www.pbl.nl/onderwerpen/stikstof-en-natuur>

¹⁴ Rijksoverheid (2022) Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening.

realiseren en recentelijk heeft het kabinet-Schoof de visie geformuleerd als 'rekening houden met water en bodem'.¹⁵ Water- en bodemprofessionals zijn het onderling niet eens over een goede inhoudelijke uitwerking van 'water en bodem sturend'. Bepaalde uitgangspunten zoals niet dicht bouwen op grote rivieren zijn duidelijk, maar vaak gaat het om subtiele verschillen. Als plek A voor een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling net iets geschikter is dan plek B, moet dit verschil dan allesbepalend zijn? Er kunnen ook afruilen zijn. Maatregelen tegen wateroverlast kunnen bijvoorbeeld een negatieve invloed hebben op de beschikbare watervoorraden in droge perioden en andersom.¹⁶ Een uitdaging is om het uitgangspunt 'water en bodem sturend' praktisch toepasbaar te maken, zodat er bij afwegingen rekening wordt gehouden met water en bodem.

5. Wat is een effectieve en rechtvaardige manier om de kosten van waterrisico's op te vangen?

Wateroverlast en droogte vormen aanzienlijke risico's voor huiseigenaren en de economie. Schade als gevolg van wateroverlast en overstromingen is voor een deel verzekerd. Overstromingen van kleine rivieren, kanalen of boezems, en dijkdoorbraken van niet-primaire waterkeringen zijn meestal verzekerd. Falen van primaire waterkeringen die beschermen tegen overstroming vanuit de zee, de grote rivieren en de grote meren, evenals droogteverschijnselen aan gebouwen, zoals verzakkingen en schade aan funderingen, zijn in de regel niet verzekerd.¹⁷ Bij een ramp kan het kabinet gedupeerden onder voorwaarden helpen met de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts), maar er wordt nooit een volledige schadevergoeding toegekend. Dit levert risico's op voor huiseigenaren en bedrijven. Een spoedig materieel herstel na wateroverlast is belangrijk voor een gezonde leefomgeving en economie. Dergelijke schade wordt door verzekeraars echter veelal bestempeld als onverzekerbaar, omdat de enorme kosten van een grootschalige overstroming als gevolg van het falen van een primaire waterkering niet te dragen zijn. Maar ook voor individuele slachtoffers en de overheid zijn die kosten niet zomaar te dragen. Hoe zijn deze risico's en kosten dan te verdelen? Momenteel ontbreekt een publiek-private compensatie-infrastructuur om schade bij wateroverlast en overstromingen te vergoeden. De afwezigheid van een dergelijke compensatie-infrastructuur leidt tot onduidelijkheid voor huishoudens en bedrijven en heeft daardoor negatieve gevolgen voor burgers, werknemers en het vestigingsklimaat. Ook zou de bestaande ongelijkheid op de woningmarkt kunnen toenemen door deze uitdagingen.¹⁸ Het vraagstuk laat zien dat keuzes nodig zijn om te komen tot een effectieve en rechtvaardige verdeling van de kosten en risico's van waterschade.

Tot slot

Om te komen tot een toekomstbestendige omgang met water is verbreding en intensivering nodig. De waterproblematiek is niet nieuw of onbekend. Er zijn allerlei nationale en regionale initiatieven om de problematiek aan te pakken. Via bijvoorbeeld het KRW Impulsprogramma en het KRW Actieprogramma wordt ingezet op het verbeteren van de waterkwaliteit. Het Deltaprogramma borgt de waterveiligheid van Nederland op de lange termijn. En er worden allerlei opties verkend om water efficiënter of meer circulair te gebruiken, bijvoorbeeld via het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing. Alleen loopt het watersysteem tegen zijn grenzen aan en gaan niet alle ontwikkelingen, bijvoorbeeld om de waterkwaliteitsdoelen (uit de Kaderrichtlijn Water, de KRW) te behalen, snel genoeg.¹⁹ Daar komt bij dat technologische oplossingen noodzakelijk zullen blijven, maar op zichzelf niet voldoende zijn om de uitdagingen aan te pakken. Vanuit het waterbeheer klinkt ook de roep

¹⁵ Ministerie van IenW (2024) 'Brief Water en bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024'.

¹⁶ Ministerie van IenW. 'Beleidsnota Drinkwater 2021-2026: Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening', via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ae2317be-417a-409f-bd2d-59ec08a55620/pdf>

¹⁷ Ministerie van Financiën (18 juni 2024) 'Kamerbrief Verzekeraarbaarheid overstromingsrisico'.

¹⁸ SER (2022) *Hoe wonen werkt: Een sociaal-economische verkenning*; ING, Rabobank en ABN AMRO (2024) *Climate change and the Dutch housing market: Insights and policy guidance*.

¹⁹ Ministerie van IenW (2024) 'Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW'.

om een breder perspectief waarin fundamentele keuzes centraal staan. Daarom benadrukt de SER het belang van oplossingsrichtingen voor sociaal-economische vraagstukken rondom de waardering van water, de verdeling van kosten, de prioritering van watergebruik, de sturende rol van water en bodem, en het dragen van risico's. Op deze manier kan vanuit een breder en samenhangend perspectief worden gekeken naar keuzes die bijdragen aan een fundamentele omslag in onze omgang met water.

Een duurzame, toekomstbestendige omgang met water vraagt om samenwerking, samenhang en goed voorouderschap. De SER kiest in zijn toekomstvisie voor een sociale markteconomie gebaseerd op brede welvaart.²⁰ Brede welvaart vraagt naast een verantwoorde omgang met energie en grondstoffen ook een verantwoorde omgang met water. Onze huidige omgang met water is niet houdbaar. Wellicht is Nederland deels slachtoffer van het eigen succes en wordt nu minder urgentie ervaren door successen in het verleden. Toch is het zaak om tijdig, met elkaar en in samenhang te werken aan het verbeteren van onze omgang met water. Dit vraagt om een gezamenlijk blik en inspanning van burgers, bedrijven, boeren, waterschappen, regio's en het Rijk. Het kabinet geeft in haar regeerprogramma terecht aandacht aan de versterking en verbinding van de governance in Nederland. Vanuit brede welvaart is daarbij de samenhang tussen maatschappelijke opgaven van belang. Dat betekent een samenhangende aanpak van waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid, met een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en mandaten. En ook een verbinding met andere maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, de woningbouwopgave en de grondstoffentransitie, zodat integraal wordt gekeken naar oorzaken en oplossingen. In deze signalering zijn enkele belangrijke overwegingen geschetst die essentieel zijn om goed voorouderschap te kunnen tonen en te streven naar brede welvaart hier en nu, elders en later.

²⁰ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst.*