

R-3098

Naar een toekomstbestendige omgang met water

**Verdieping bij
SER-signalering**

Inhoudsopgave verdieping

1. Inleiding	p.3
2. De waterproblematiek en de sociaal-economische gevolgen	p.4
2.1 Achtergrond	
2.2 Waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid	
2.3 Waterproblematiek in samenhang	
3. Sociaal-economische vraagstukken	p.17
3.1 Prioritering van watergebruik	
3.2 Verdeling van kosten en baten van waterbeheer	
3.3 De waarde van water	
3.4 Ruimtelijke ordening en bodem als randvoorwaarde	
3.5 Dragen van risico's	
3.6 Ter afsluiting	
Bijlage – Samenstelling commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO)	p.28

1. Inleiding

Water is cruciaal voor onze samenleving, maar het watersysteem loopt tegen zijn grenzen aan. Water is een van de bouwstenen van het leven en 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. Recentelijk zijn er echter steeds meer watergerelateerde problemen zichtbaar geworden. Zo zijn nieuwe bedrijven en woningen niet zomaar meer verzekerd van een drinkwateraansluiting, vragen waterschappen en drinkwaterbedrijven om hulp bij het aanpakken van watervervuiling en -gebruik en loopt Nederland nu al grote klimaatrisico's.^{1,2,3} Het huidige watersysteem loopt onder andere door klimaatverandering, bevolkingsgroei, economische groei en verzilting tegen zijn grenzen aan.⁴ Hierdoor ontstaan uitdagingen rond waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en waterveiligheid. De grenzen van de maakbaarheid van ons watersysteem komen in zicht.

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 de afname van biodiversiteit, verminderde gewasopbrengst en gebrek aan proceswater in de levensmiddelen- en farmaceutische industrie. En overstromingen en wateroverlast kunnen infrastructuur aantasten en veroorzaken schade aan woningen en andere gebouwen. Door klimaatverandering zijn allerlei gevolgen recentelijk zichtbaar geworden. Deze zomer is bijvoorbeeld de spinazieoogst behoorlijk geraakt door aanhoudende regen, met tekorten als gevolg.⁵ Door de aanhoudende regen zullen meer gewassen te maken krijgen met schimmelziektes, waardoor groenten mogelijk duurder worden.⁶ Deze sociaal-economische gevolgen laten ook de verwevenheid van de waterproblematiek met andere maatschappelijke opgaven zien. Het niet behalen van waterkwaliteitsdoelen kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat bouwvergunningen niet meer worden afgegeven. Aangezien klimaatverandering, bevolkingsgroei en economische groei zullen doorzetten, ligt er een opgave voor Nederland om de waterproblematiek het hoofd te (blijven) bieden. Allerlei partijen roepen dan ook op tot actie om ervoor te zorgen dat Nederland niet op het waterslot gaat.^{7,8}

De SER signaleert dat het watersysteem grote en urgente uitdagingen kent die bovendien gevolgen hebben voor onze brede welvaart. In deze verdieping worden de mogelijke sociaal-economische gevolgen van de problematiek op het gebied van waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid geschetst (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aandacht gevraagd voor vijf grote sociaal-economische vraagstukken die zijn gerelateerd aan het verbeteren van onze omgang met water: (1) prioritering van watergebruik, (2) verdeling van kosten en baten, (3) de waarde van water, (4) ruimtelijke ordening en bodem als randvoorwaarde, en (5) dragen van risico's. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie. De verdieping biedt zo een gedragen beschrijving van de problematiek en huidige inspanningen, en laat zien welke sociaal-economische vraagstukken de komende jaren toenemende aandacht en fundamentele keuzes vragen.

¹ NOS (3 april 2024) 'Vitens: mogelijk geen drinkwateraansluiting bij nieuwe woningen', via <https://nos.nl/artikel/2515276-vitens-mogelijk-geen-drinkwateraansluiting-bij-nieuwe-woningen>

² NOS (18 maart 2024) 'Drinkwaterbedrijven tegen nieuw kabinet: help met aanpak watervervuiling', via <https://nos.nl/artikel/2513240-drinkwaterbedrijven-tegen-nieuw-kabinet-help-met-aanpak-watervervuiling>

³ PBL (2024) *Klimaatrisico's in Nederland: De huidige stand van zaken.*

⁴ PBL (2023) *The geography of future water challenges. Bending the trend.*

⁵ NRC (14 juni 2024) 'De spinazieoogst mislukt. 'De regen is het enige wat we nog niet kunnen regelen''.

⁶ NOS (17 juni 2024) 'Problemen bij boeren door aanhoudende regen, groenten mogelijk duurder'.

⁷ Bouwend Nederland (2024) 'Oproep aan minister: maak schoon en voldoende water tot topprioriteit'.

⁸ VNO-NCW & MKB-Nederland (2024). 'Voorkom dat Nederland op het waterslot gaat', via <https://www.vno-ncw.nl/artikelen/voorkom-dat-nederland-op-het-waterslot-gaat>

2. De waterproblematiek en de sociaal-economische gevolgen

2.1 Achtergrond

Water is van levensbelang en cruciaal voor onze brede welvaart. Nederland dankt zijn welvaart voor een groot deel aan het beheer en gebruik van water. We zijn afhankelijk van water voor onder andere onze drinkwatervoorziening, natuur, landbouw, scheepvaart en industrie. Water is ook cruciaal voor ecosysteemdiensten en natuurherstel. Burgers, industrie, landbouw, energievoorziening, natuur en leefomgeving hebben allen een belang bij water. Onze omgang met water heeft dus gevolgen voor de brede welvaart (zie kader 1 voor de rol daarvan in het werk van de SER). Brede welvaart gaat over welvaart hier en nu, maar ook elders en later. In het hier en nu zijn al spanningen zichtbaar rondom waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid. Ook zijn er ruimtelijke spanningen met betrekking tot welke functies waar kunnen (en moeten) worden vervuld. De volgende paragraaf (2.2) gaat dieper in op de drie dimensies van de waterproblematiek.

Kader 1 – Brede welvaart bij de SER

Begin 2024 heeft een herijking plaatsgevonden van de SER-doelstelling, waarvoor brede welvaart het uitgangspunt is. De doelstelling luidt nu als volgt:

De doelstelling van de SER is het bevorderen van brede welvaart waar samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders.

De SER streeft naar een land waarin niemand achterblijft, waarin de economie duurzaam kan groeien en waarin we proberen de schade in onze leefomgeving te herstellen en verdere schade te voorkomen. Want onze leefstijl en economie hebben impact op toekomstige generaties en op mensen elders in de wereld. Dat doen we door in samenhang te werken aan het bevorderen van ondernemerschap en waardig werk; en het bevorderen van duurzame groei en een inclusieve samenleving met een evenwichtige inkomensverdeling.⁹

Brede welvaart is eveneens het uitgangspunt geweest van de toekomstvisie die de SER in diezelfde periode heeft uitgebracht. Daarmee wil de raad een constructieve bijdrage leveren aan de duurzame economie van de toekomst: een toekomst waarin niemand achterblijft.¹⁰ In de toekomstvisie signaleert de SER een aantal trends die de komende jaren behoorlijk kunnen ingrijpen op de brede welvaart in Nederland en de wereld: (1) vergrijzing en toenemende arbeidsmarktkrapte; (2) de ontwikkeling van sociale ongelijkheid; (3) digitalisering; (4) veranderende geopolitieke verhoudingen; (5) klimaatverandering en biodiversiteitsverlies en (6) een steeds groter wordende vraag naar ruimte. Nederland moet zich op een goede manier verhouden tot deze trends om de brede welvaart richting 2040 te vergroten.¹¹ Het streven naar brede welvaart en het uitdragen van goed voorouderschap zijn sterk met elkaar verbonden.

Water is niet gebonden aan landsgrenzen. De wijze waarop in omliggende landen wordt omgegaan met bijvoorbeeld onttrekkingen en lozingen in rivieren, heeft gevolgen voor de beschikbaarheid en kwaliteit van het water dat door Nederland stroomt en dat lokaal voor verschillende doeleinden wordt benut. Maar ook de omgang met wateroverlast in andere landen kan gevolgen hebben voor de hoeveelheid water die Nederland te verwerken krijgt. Daarnaast "importeert" Nederland ook water, bijvoorbeeld door katoen, rozen, avocado's en tarwe te importeren. Om deze goederen te produceren is in het buitenland water gebruikt.

⁹ SER (6 februari 2024) 'SER kiest nieuwe doelstelling', via <https://www.ser.nl/nl/actueel/zicht/op/art-nieuwe-doelstelling>

¹⁰ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst*, p. 11.

¹¹ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst*, p. 17.

Het belang van water staat internationaal al lange tijd op de agenda, zoals in de Sustainable Development Goals (SDG's) voor de toegang tot voldoende schoon water en sanitair (SDG 6) en leven in het water (SDG 14). Maar omdat water zo verbonden is met brede welvaart, is water ook verbonden met SDG's rondom armoede (SDG 1), waardig werk en economische groei (SDG 8) en industrie, innovatie en infrastructuur (SDG 9).¹² Tegelijkertijd kan water ook een bedreiging vormen voor brede welvaart. Overstromingen en wateroverlast hebben negatieve gevolgen en internationaal wordt ook gewezen op de relatie tussen water, conflicten, migratie en de uitbraak van ziektes.¹³ Het brede welvaartperspectief op water laat zien dat we moeten nadenken over de manier waarop water nu en hier, later en elders, een rol speelt in onze samenleving en hoe we daar zo goed mogelijk mee om kunnen gaan. Zo kunnen ook toekomstige generaties leven, wonen en werken onder goede omstandigheden.

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

Nederland is in staat gebleken om een leefbare delta te creëren waarin het land wordt beschermd tegen overstromingen en zoetwater voor allerlei doeleinden wordt benut. Denk aan de bouw van de Deltawerken en droogleggingen met de Zuiderzeewerken. Nederland staat internationaal bekend als waterland met hoogwaardige technologische innovaties. De aanwezige kennis en technologie binnen het waterbeheer wordt al jarenlang succesvol gedeeld en benut elders in de wereld. Toch is die internationale koploperspositie niet (meer) vanzelfsprekend, zo stelt de SER. Arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in de groenblauwe sector zijn volgens de raad essentieel om in samenhang te kunnen omgaan met grote maatschappelijke opgaven, waarvan water er een is.¹⁴

Er zijn al sinds de middeleeuwen democratische instituties ingericht voor waterbeheer – de waterschappen. Tegenwoordig werken de Rijksoverheid (onder andere via Rijkswaterstaat), provincies, waterschappen en gemeenten samen om Nederland te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast (ook via klimaatadaptatiemaatregelen), en om te zorgen voor voldoende en schoon water. Elke partij heeft eigen verantwoordelijkheden en taken (zie kader 2). In de Waterwet, de Drinkwaterwet en de Wet milieubeheer zijn de verantwoordelijkheden voor de verschillende overheidslagen vastgelegd, met aanvullende afspraken in het Bestuursakkoord Water uit 2011 en 2018. Het uitgangspunt is dat maximaal twee bestuurslagen zich met een onderwerp bezighouden.

De hierboven genoemde partijen werken samen met verschillende maatschappelijke organisaties in het nationaal Deltaprogramma om Nederland te beschermen tegen overstromingen en te zorgen voor voldoende zoetwater, nu en in de toekomst. Het Deltaprogramma staat onder leiding van de deltacommissaris, een onafhankelijke regeringscommissaris.¹⁵ Het eerste Deltaprogramma verscheen op Prinsjesdag 2010 en heeft sinds 2012 een plek gekregen in de Waterwet.¹⁶ Jaarlijks wordt gerapporteerd over nieuwe inzichten en voortgang. Voor 2025 is het speerpunt 'anders omgaan met te veel en te weinig water, ook in het ruimtegebruik'.¹⁷

De druk op het watersysteem neemt fors toe door klimaatverandering, economische groei, verzilting, intensief landgebruik en verstedelijking. Hiervoor zijn een aantal belangrijke oorzaken. Door klimaatverandering worden de zomers gemiddeld droger en de winters natter. Daarnaast zullen de uitersten vaker optreden en extremer worden – hittegolven worden intenser en duren langer, en regenbuien worden sneller stortbuien. Deze uitersten zullen elkaar steeds vaker opvolgen, bijvoorbeeld in de vorm van toenemende

¹² SDG Nederland. 'De 17 SDG's', via <https://www.sdgnerland.nl/de-17-sdgs/>

¹³ UNESCO (2024) The United Nations World Water Development Report – Water for prosperity and peace.

¹⁴ SER (2024) *Werken aan veranderkracht: Naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt voor Agri & Food, Water en Bodem en Natuur & Leefomgeving*.

¹⁵ Nationaal Deltaprogramma. 'Wat is het nationaal Deltaprogramma?', via <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma>

¹⁶ Kenniscentrum InfoMil. 'Deltaprogramma', via <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/ruimtelijke-ordening/plannen/deltaprogramma/>

¹⁷ Nationaal Deltaprogramma 2025. 'Naar een nieuwe balans in de leefomgeving: ruimte voor leven met water', via <https://dp2025.deltaprogramma.nl/>

Kader 2 – Verantwoordelijkheden binnen het waterbeheer op hoofdlijnen

Rijksoverheid. Verantwoordelijk voor het nationale beleid, de strategische doelen, landelijke maatregelen en de normen voor waterveiligheid van de primaire waterkeringen. Rijkswaterstaat, een onderdeel van de Rijksoverheid, beheert de grote wateren, zoals de zee en de rivieren. Rijkswaterstaat waarschuwt de verantwoordelijke overheden op tijd voor hoogwater of storm op zee, onderhoudt dijken, dammen, stuwen en stormvloedkeringen, beschermt de kust, houdt water schoon door het aanpakken van zwerfafval en terugdringen van lozingen en geeft rivieren ruimte.

Provincies. Verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale waterbeleid naar een regionaal beleidskader en strategische doelen, en voor maatregelen op regionaal niveau. Ze hebben operationele taken voor een deel van het waterbeheer, zoals de verwijdering van grondwater uit de bodem. De grondwaterkwaliteit wordt ook beheerd door de provincie.

Waterschappen. Verantwoordelijk voor de regionale wateren, zoals kanalen en poldervaarten. Deze verantwoordelijkheid omvat het strategische en operationele (grond)waterbeheer. Ze zorgen voor zuivering van afvalwater, beschermen het land tegen overstromingen, zorgen ervoor dat voldoende water beschikbaar is, en zijn verantwoordelijk voor vergunningen voor lozingen.

Gemeenten. Verantwoordelijk voor het grondwater in stedelijk gebied en de afvoer van afvalwater en overtollig regenwater, onder andere via de riolering.

extreme zomerbuien. In de afgelopen jaren zijn door klimaatverandering vaker extreme weersomstandigheden voorgekomen dan verwacht.¹⁸ De droogte in Nederland zoals tijdens de zomers van 2018 en 2022 wordt zo eerder regel dan uitzondering. Daarnaast neemt verzilting in Nederland toe: zowel extern (zeewater dringt verder het land in) als intern (zout kwelwater komt aan de oppervlakte). Verzilting heeft gevolgen voor landbouw, ruimtegebruik, natuur en daarmee voor het landschap.¹⁹ Naast klimaatverandering verandert ook onze samenleving. Door economische en bevolkingsgroei neemt zowel de vraag naar water toe als verstedelijking (wat zorgt voor meer bebouwing en bestrating, en minder beschikbare grond waardoor water kan wegzakken). Bovendien kan intensivering van de landbouw, door meer gebruik van bijvoorbeeld mest en gewasbeschermingsmiddelen, druk creëren op de waterkwaliteit.

De grenzen van het watersysteem komen in zicht. De huidige staat van de waterkwaliteit, de waterbeschikbaarheid en de waterveiligheid levert al verschillende sociaal-economische risico's op. De bovenstaande ontwikkelingen zullen in de toekomst voor toenemende druk zorgen. Hierdoor worden de opgaven rondom waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid groter, wat negatief kan doorwerken op onze brede welvaart. Ons huidige watersysteem kan in de toekomst niet meer alle maatschappelijke functies volledig ondersteunen, zoals natuur, drinkwater, landbouw, industrie, recreatie en energie.²⁰ De SER maakt zich daarom zorgen om de drie dimensies (kwaliteit, beschikbaarheid, veiligheid) van de wateropgave in Nederland.²¹

2.2 Waterkwaliteit, -beschikbaarheid en -veiligheid

Waterkwaliteit

Waterkwaliteit is van levensbelang voor mensen, dieren en planten. Het gaat daarbij zowel om een goede leefomgeving voor planten en dieren in water (ecologische kwaliteit) als om de hoeveelheid afvalstoffen in het water (chemische kwaliteit). De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als hoofddoel dat uiterlijk in 2027 al het water in de Europese Unie (EU)

¹⁸ PBL (2023) *The geography of future water challenges. Bending the trend.*

¹⁹ Helpdeskwater. 'Verzilting', via <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/handboek-water/thema-s/watertekort/verzilting-versus/>

²⁰ Van der Brugge & De Winter (2024) *Deltascenario's 2024 – Zicht op water in Nederland.*

²¹ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst*, p. 30.

wordt beschermd en stelt normen voor ecologische en chemische kwaliteit.²² De SER beargumenteerde eerder dat er grondig moet worden ingezet op verbetering van de waterkwaliteit door alle sectoren, zodat de natuur kan herstellen en de economie niet op slot gaat bij het niet voldoen aan de KRW.²³ De KRW vermeldt strikte criteria en vraagt een zware bewijslast voor uitzonderingen.

De waterkwaliteit in Nederland is niet in lijn met de gestelde doelen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) stelt dat er meer maatregelen nodig zijn om activiteiten aan te pakken die drinkwaterbronnen vervuilen.²⁴ Hoewel de waterkwaliteit in de afgelopen jaren is verbeterd, verwacht de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat de KRW-normen niet worden gehaald.²² Op dit moment wordt ruim driekwart van het totaal aan KRW-doelen in alle waterlichamen in Nederland gehaald (in totaal ongeveer 100.000 doelen). In oppervlaktewater wordt bijna 80 procent van de KRW-doelen voor stoffen gehaald. Voor de biologie in oppervlaktewater (vissen, waterplanten en andere waterorganismen) is dat nog iets minder dan de helft, waardoor vooral de ecologische kwaliteit een knelpunt is.²⁵ Ook zijn er vaak nog wel één of enkele KRW-stoffen in het water te vinden; gezien het strikte 'one out all out'-voorzorgsprincipe van de KRW wordt de kwaliteit van een waterlichaam als onvoldoende beschouwd als er op één parameter een onvoldoende wordt gescoord. De belangrijkste oorzaken van de slechte waterkwaliteit zijn emissies uit het verleden, emissies van diverse toxische stoffen (zoals bestrijdingsmiddelen, microplastics of resten van medicijnen), vermesting met de nutriënten stikstof en fosfor, inrichting en beheer van het water en versnippering door de aanwezigheid van gemalen en stuwen. Er liggen daarom opgaves voor meerdere partijen: voor de landbouw in de omgang met mest en gewasbeschermingsmiddelen, voor de industrie in de omgang met microplastics, toxische en nieuwe of onbekende stoffen die in water terechtkomen, en voor huishoudens in de omgang met bijvoorbeeld medicijnresten. Nadat vervuilende stoffen uit wateren zijn gehaald, is er bovendien tijd nodig voordat een gezond en veerkrachtig ecosysteem is opgebouwd.

Een gebrek aan waterkwaliteit kan allerlei sociaal-economische gevolgen hebben.

Vervuiling van waterbronnen kan allerlei negatieve gevolgen hebben, zoals voor de gezondheid van de mens. Dit heeft hoge maatschappelijke kosten tot gevolg wanneer mensen niet in een veilige, schone en gezonde omgeving kunnen werken en wonen. Ook kan een slechte waterkwaliteit impact hebben op de natuur, bijvoorbeeld via de doorwerking op biodiversiteit.²⁶ Watervervuiling heeft gevolgen voor bedrijven, bijvoorbeeld in bedrijfstakken die schoon water als bron nodig hebben en bij recreatie. Een gebrek aan voldoende schoon water raakt specifieke productieprocessen en zorgt dat de kosten van waterzuivering en drinkwaterwinning toenemen. Het niet voldoen aan de KRW-doelen kan zelfs zorgen voor verboden of het niet uitgeven van vergunningen met betrekking tot het starten, uitbreiden en/of doorzetten van activiteiten met negatieve gevolgen voor het water. Daaronder vallen industriële activiteiten, bouw- en infrastructurele activiteiten en landbouwactiviteiten. Net als bij de stikstofproblematiek kunnen lokale activiteiten dan noodgedwongen stil komen te liggen.

De waterkwaliteit gaat vooruit, maar het tempo ligt nu nog te laag. Mede als antwoord op de verwachting van de Rli dat de KRW-doelen in 2027 niet zullen worden gehaald, is er sinds 2023 een KRW-impulsprogramma gericht op het tijdig vastleggen en uitvoeren van gemaakte afspraken en een gezamenlijke visie op mogelijke kansen voor intensivering of aanvulling van maatregelen. Via het 'KRW actieprogramma bedrijfsleven' werken VNO-NCW en MKB-Nederland samen met landelijke en decentrale overheden aan de aanpak van problematische stoffen. VNCI en VEMW leveren een actieve bijdrage aan het 'KRW Actieprogramma chemische stoffen bedrijfsleven'. Dergelijke inspanningen helpen om de

²² Rli (2023) *Goed water goed geregeld*.

²³ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst*, p. 31.

²⁴ As, van der Aa & Ambaum (2024). *Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen. Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinning*. RIVM-rapport 2024-0033.

²⁵ Ministerie van IenW (2024) Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW.

²⁶ SER (2023) *Biodiversiteit loont: Een handreiking voor ondernemers en werkenden*.

ingezette verbetering van de waterkwaliteit te versterken. Zo is in het glastuinbouwgebied Zuidpolder van Delfgauw door extra toezicht en handhaving de hoeveelheid bestrijdingsmiddelen in het water met 75 procent gedaald. Op andere plekken is de ecologische toestand nu zeer goed, bijvoorbeeld dankzij *nature based solutions* in de waterloop Het Merkske, op de grens van Midden-Brabant met Vlaanderen.²⁷ Deze voorbeelden laten zien dat het loont om maatregelen te nemen. Maar ondanks de genoemde ontwikkelingen bestaat er nog een substantieel hiaat tussen de huidige stand van de waterkwaliteit en de KRW-doelen. Zo vinden in Nederland nog lozingen op water plaats op basis van oude vergunningen, waardoor onduidelijk is welke stoffen en hoeveelheden het uiteindelijk betreft. Een andere complicerende factor is dat in het buitenland meer PFAS in water wordt geloosd dan is afgesproken. Zo moet Nederland als gevolg van lozingen in Duitsland stroomafwaarts omgaan met PFAS-waarden in de Rijn die drie- tot viermaal te hoog zijn. Nederlandse drinkwaterbedrijven hebben daarom een oproep gedaan aan Duitsland om de lozingen te beperken.²⁸ Kortom, de waterkwaliteit gaat vooruit maar het tempo ligt nog te laag.

Waterbeschikbaarheid

Waterbeschikbaarheid betreft de beschikbaarheid van zoet water onder normale en droge omstandigheden. Daarbij gaat het om grondwater en oppervlaktewater. Zoet water kent vele toepassingen, zowel in de natuur als drinkwater voor burgers, maar ook als proceswater voor industrie en landbouw. Ook bij waterbeschikbaarheid zijn alle overheidslagen betrokken. Zoetwater is een van de drie thema's in het Deltaprogramma. De Deltabeslissing Zoetwater legt de kern van het beleid vast, gericht op het weerbaar maken van Nederland tegen zoetwatertekorten in 2050. Op nationaal niveau (voor het hoofdwatersysteem) is er een uitwerking in de strategie Klimaatbestendige Zoetwatervoorziening Hoofdwatersysteem. Deze strategie richt zich op het vasthouden, naar de juiste plek verdelen en besparen van zoetwater. Deze strategie wordt de komende jaren stapsgewijs concreter gemaakt.

Voldoende zoet water op de middellange termijn is geen vanzelfsprekendheid meer. Wanneer wordt gesproken over waterbeschikbaarheid, gaat het vooral over zoet water en daaruit afgeleid over voldoende drinkwater. Drinkwater is een fractie van het totale watergebruik in Nederland. Figuur 1 toont het watergebruik in Nederland in 2020. Hoewel veel water wordt gebruikt als koelwater voor energieopwekking, stroomt dit water na gebruik terug naar het oppervlaktewater. Dat is anders dan bijvoorbeeld irrigatiewater in de landbouw dat verdampt, in gewassen wordt opgenomen of in de bodem trekt. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de SDG's, wat betekent dat iedereen in Nederland toegang moet hebben tot voldoende schoon drinkwater en goede en schone sanitaire voorzieningen.²⁹ Tijdens droogte is er tot nu toe altijd voldoende drinkwater beschikbaar geweest. Het RIVM verwacht echter dat er zonder ingrijpen in 2030 bij meerdere drinkwaterbedrijven sprake zal zijn van tekorten om vraagpieken op te vangen. In 2020 waren er regionaal al knelpunten: in Gelderland, Overijssel, Groningen en Zuid-Holland hadden drinkwaterbedrijven geen operationele reserves.³⁰ De uitdaging rondom waterbeschikbaarheid is met name groot tijdens piekgebruik in de zomer. De zoetwaterbalans laat zien dat klimaatverandering (door verdamping en verminderde aanvoer) en zeespiegelstijging (door verzilting) ervoor zullen zorgen dat op termijn het watertekort tijdens extreme droogte oploopt.³¹

In 2021 gebruikten consumenten in Nederland gemiddeld 129 liter drinkwater per persoon per dag. In totaal is dit ongeveer 812 miljoen kubieke liter drinkwater voor alle

²⁷ Ministerie van IenW (2024) Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW.

²⁸ NOS (3 september 2024) 'Waterbedrijven roepen Duitsland op om PFAS-lozingen in Rijn aan te pakken', via <https://nos.nl/artikel/2535618-waterbedrijven-roepen-duitsland-op-om-pfas-lozingen-in-rijn-aan-te-pakken>

²⁹ Ministerie van IenW (2021) Beleidsnota Drinkwater 2021-2026. Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening.

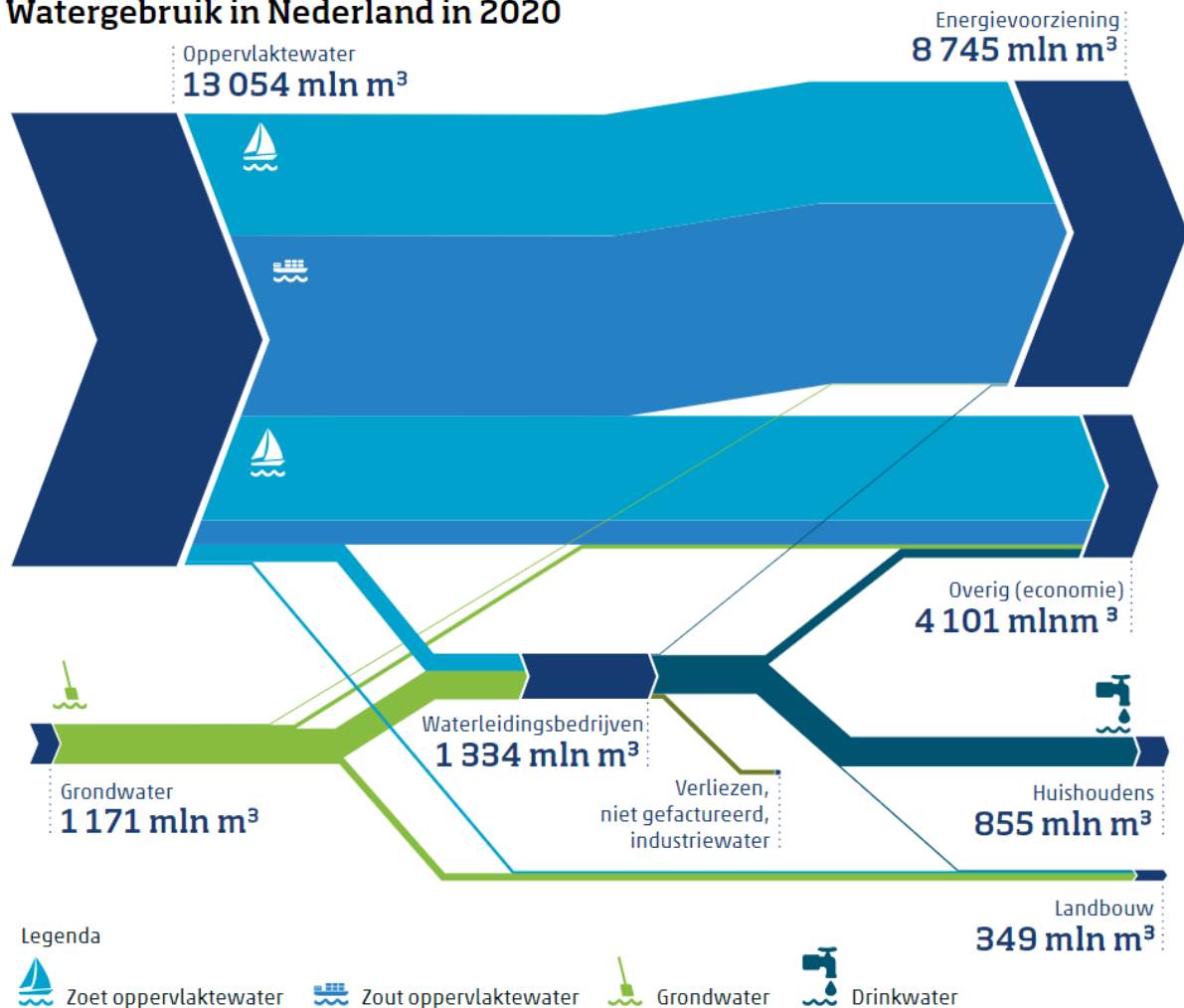
³⁰ Leerdam, Rook, Riemer & van der Aa (2023) *Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 - knelpunten en oplossingsrichtingen*.

³¹ Deltares (2024) *Zoetwaterbalans van Nederland in een warmer klimaat*.

huishoudens samen, zo'n 72 procent van het jaarlijkse drinkwatergebruik. Daarvan wordt 2,6 liter gebruikt voor koken en drinken. Het meeste water gaat op aan activiteiten die essentieel zijn voor de hygiëne en gezondheid, zoals douchen (46 liter), het doorspoelen van het toilet (30 liter) en (handen en kleding) wassen, afwassen en schoonmaken (samen 32 liter).³² De World Health Organization (WHO) stelt dat er per persoon per dag tussen de 50 en 100 liter water nodig is om aan de basisbehoeften zoals koken, drinken, persoonlijke hygiëne en schoonmaken, te voldoen.³³ Door de toenemende watervraag is er nu dus actie nodig om op de middellange termijn problemen te voorkomen.

Figuur 1: Watergebruik in Nederland in 2020

Watergebruik in Nederland in 2020



Bron: CBS 2022.³⁴

Alle economische activiteiten (oftewel zakelijke gebruikers) gebruikten in 2021 samen ongeveer 390 miljoen kubieke liter leidingwater. Hiervan was 313,8 miljoen kubieke liter drinkwater en het overige deel industriewater. In totaal is dit ongeveer 28 procent van het totale drinkwatergebruik in Nederland.³⁵ Binnen de zakelijke markt is de industrie met 150 miljoen kubieke liter de grootste gebruiker van drinkwater, gevolgd door de voedingsmiddelenindustrie (58,5 miljoen m³), de landbouw (41 miljoen m³), de chemische industrie (39 miljoen m³) en de horeca (21 miljoen m³). Bedrijven gebruiken allerlei soorten water naast drinkwater, zoals grondwater en oppervlaktewater. Sinds 2024 moeten bedrijven

³² CBS (2023) <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2023/hoeveel-liter-water-gebruiken-we-per-dag/>

³³ WHO (2020) *Domestic water quantity, service level and health*.

³⁴ CBS (2022) 'Huishoudens gebruikten in 2020 meer water, bedrijven minder'.

³⁵ CBS (2023) <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82883NED/table>

binnen de EU volgens de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) rapporteren over hun duurzaamheid, waarin een speciale standaard voor water is geformuleerd: 'ESRS E3 water en mariene hulpbronnen'. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen waterverbruik, wateronttrekking, waterlozing, waterlozing in oceanen, ontginning en gebruik mariene hulpbronnen.³⁶

Droogte, verdroging en als gevolg daarvan een zoetwatertekort, hebben verschillende sociaal-economische gevolgen voor allerlei partijen. De vraag naar water neemt de komende jaren toe, terwijl perioden van droogte vaker voorkomen (in extremere vorm). Dit kan leiden tot verdroging waardoor bijvoorbeeld te weinig grondwater van goede kwaliteit aanwezig is, met natuurschade en afname van biodiversiteit als gevolg. Maar zoetwatertekorten raken ook bedrijven, boeren en burgers. Sectoren die specifiek water van drinkwaterkwaliteit nodig hebben, zoals de levensmiddelenindustrie en farmaceutische industrie, zullen worden geraakt door een beperkter aanbod van drinkwater. Een tekort aan voldoende koelwater raakt de industrie en energievoorziening. De landbouw loopt bij een tekort aan water het risico op verminderde gewasopbrengst. Een tekort maakt drinkwaterproductie bovendien duurder. Tot slot kan verdroging van de bodeminfrastructuur aantasten. Denk aan scheuren in en verzakkingen van dijken, keringen en gebouwen, paalrot door lage grondwaterstanden en schade aan (groen) erfgoed.

Er is veel potentie en aandacht voor (drink)waterbesparing op verschillende niveaus. Een duurzame omgang met water is essentieel om ook in de toekomst voldoende (drink)water beschikbaar te hebben. Hierbij is een structurele visie op de omgang met water (in tijden van schaarste en overvloed, oftewel een andere omgang met water jaarrond) nodig. Dit helpt bijvoorbeeld de grootgebruikers van zoetwater (zoals landbouw, industrie en drinkwaterbedrijven) omdat duidelijk wordt welke verwachtingen en verantwoordelijkheden er zijn. Ook werkt een structurele visie ondersteunend bij het nemen van investeringsbeslissingen. Recentelijk is het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing gepubliceerd. Hierin wordt voor 2035 het doel gesteld op 100 liter drinkwater per persoon per dag. Grote watergebruikers, zoals fabrieken, worden aangemoedigd om hun drinkwatergebruik met 20 procent te verminderen ten opzichte van de periode 2016-2019.³⁷ Voor huishoudens worden verschillende opties gegeven rondom drinkwaterbesparing en circulair watergebruik. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) doet daarnaast onderzoek naar barrières en motivatoren voor drinkwaterbesparing in huishoudens door korter te douchen, een waterbesparende douchekop te plaatsen en de kleine in plaats van de grote knop op het toilet te gebruiken. Ook zijn er mogelijkheden om andere soorten water te gebruiken. Zo is het drinkwatergebruik in Vlaamse huishoudens 84 liter per persoon per dag, onder andere door het gebruik van regenwater. Bij nieuwbouw en grote verbouwingsprojecten is het verplicht een regenwaterput te plaatsen, waarop bijvoorbeeld het toilet en de wasmachine worden aangesloten.³⁸ De woningbouwopgave in Nederland biedt op de middellange termijn (2030) dus een kans om maatregelen in nieuwe woningen te realiseren die drinkwaterbesparend zijn. Dit vraagt wel om goede afstemming tussen de verschillende overheidslagen. Een van de doelen die wordt geformuleerd in het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwater (2024) is ook dat waterbewust bouwen zich in 2035 heeft bewezen en de standaard is geworden voor nieuwbouw en renovatie. Bedrijven zetten in op efficiënt watergebruik en het hergebruiken van zoet water, waardoor bijvoorbeeld met minder water een liter frisdrank kan worden geproduceerd of spoelwater kan worden hergebruikt.³⁹

Waterveiligheid en wateroverlast

³⁶ Zie een bijlage van de Europese Commissie over standaarden voor duurzaamheidsrapportage, via https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a17f44bd-2f9c-11ee-9e98-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_2&format=PDF (p. 26)

³⁷ Ministerie van IenW (2024) *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing*.

³⁸ NOS (2024) 'In Vlaanderen is regenwater gebruiken verplicht: 'Gemiste kans voor Nederland'', via <https://nos.nl/artikel/2529809-in-vlaanderen-is-regenwater-gebruiken-verplicht-gemiste-kans-voor-nederland>

³⁹ Koninklijke VEMW (2023) *Klimaatrobuust waterbeheer en duurzaam watergebruik voor een toekomstbestendig watersysteem*. Routekaart industriële warmtetransitie.

De term 'waterveiligheid' gaat strikt genomen over de bescherming tegen overstromingen vanuit rivieren, de zee en andere grote wateren. Dit gebeurt middels het concept meerlaagsveiligheid. De eerste laag bestaat uit preventieve maatregelen, zoals dijkversterking en rivierversuiming, de tweede laag uit gevolgbeperkende maatregelen door ruimtelijke ordening of waterrobuust bouwen en de derde laag uit rampenbeheersing en evacuatie. De basis voor het waterveiligheidsbeleid gericht op overstromingen is gelegd naar aanleiding van de watersnoodramp in 1953.⁴⁰ De eerste Deltacommissie is toen in het leven geroepen. De langetermijnbescherming tegen zeespiegelstijging is ondertussen al jaren belegd.

Wateroverlast ontstaat als gevolg van regen en/of een hoge grondwaterstand.

Wateroverlast is gerelateerd aan waterveiligheid. Zo wordt het concept van meerlaagsveiligheid ook toegepast bij wateroverlast. Maatregelen uit bijvoorbeeld de tweede laag kunnen helpen bij het verminderen van wateroverlast. Naar aanleiding van de wateroverlast in Limburg van 2021 worden aanbevelingen gedaan voor het concept meerlaagsveiligheid. Daarbij gaat het om uitbreiding van het concept met lagen waarin 'waterbewustzijn' en extra 'herstel' centraal staan.⁴¹ Belangrijk om hierbij te benoemen is dat waterveiligheid en wateroverlast verschillend zijn, ondanks de raakvlakken. Waterveiligheid en wateroverlast hebben wettelijk een andere betekenis, vragen om andere aanpakken en zijn beleidsmatig ook deels gescheiden. Bij doorbraken van bijvoorbeeld de buitenwaterkeringen is er mogelijk sprake van waterdieptes van meters, terwijl het bij wateroverlast om decimeters gaat.⁴²

Nederland is gewapend tegen zeespiegelstijging. Nederland wordt ook wel de best beschermde delta ter wereld genoemd. Zestig procent van het oppervlak is kwetsbaar voor overstromingen vanuit grote wateren. In dit deel van het land wonen de meeste mensen en wordt het grootste deel van het BNP verdiend. De opgave voor waterveiligheid neemt naar verwachting toe richting 2050 en 2100. Dit komt vooral door zeespiegelstijging en veranderende rivierafvoeren.⁴³ Deze ontwikkeling vraagt dan ook om het continu doorgaan met het versterken en onderhouden van waterkeringen, waarbij de toekomstige klimaatverandering wordt meegewogen. Technisch is het mogelijk om Nederland te beschermen tegen een zeespiegelstijging tot aan 3 meter. Dat vraagt grote inspanning, ingrijpende maatregelen en ruimte. Afhankelijk van het gevolgde scenario wordt de stijging van 3 meter tussen 2100 en 2300 bereikt. Wel dringt het stijgende zeewater nu al in toenemende mate het binnenland in, wat de beschikbaarheid van zoet water onder druk zet.⁴⁴ Ook heeft de Algemene Rekenkamer kritiek geleverd op het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Met dit programma wordt grootschalig ingezet op een dijkversterkingsronde. De door het ministerie van IenW voorgenomen verbreding van het waterveiligheidsbeleid komt volgens de Algemene Rekenkamer nog niet voldoende van de grond. In de praktijk ligt de nadruk op dijkversterking en is er te weinig aandacht voor (crisis)maatregelen die de gevolgen van overstromingen beperken.⁴⁵

Wateroverlast is al op de korte termijn urgent. Na de hevige regenval in 1998, waarbij voor meer dan €400 miljoen euro aan schade optrad, heeft de Commissie Waterbeheer aanbevelingen gedaan om beter in te spelen op dergelijke situaties van wateroverlast. Belangrijk daarbij is de trits van 'vasthouden, bergen en afvoeren'. Het Rijk heeft samen met de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg (IPO) werknormen vastgesteld voor de kans op wateroverlast. Die normen zijn vastgelegd in de Waterwet. In 2021 werden zo'n 10.000 huishoudens geraakt door een overstroming. En denk bijvoorbeeld ook aan de

⁴⁰ Rijkswaterstaat (2019) *Watermanagement in Nederland*.

⁴¹ Rijkswaterstaat (2023) *Een flinke schep meerlaagsveiligheid* via <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/mer-nieuws/2023/103/meerlaags-veiligheid>

⁴² Kennisportaal Klimaatadaptatie. 'Wateroverlast' via <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/wateroverlast/>

⁴³ Van der Brugge & De Winter (2024) *Deltascenario's 2024 – Zicht op water in Nederland*.

⁴⁴ Kennisprogramma Zeespiegelstijging (2024) *Hoe kan Nederland de stijging van de zeespiegel aan?* via <https://kpzss.nl/tussenbalans/>

⁴⁵ Algemene Rekenkamer (2023) *Voorbij de dijk. Keuzes in het waterveiligheidsbeleid*.

hoogwaterpiek waar eind 2023/begin 2024 sprake van was.⁴⁶ In de toekomst zal meer hevige en langdurige neerslag voorkomen, waartegen Nederland zich beter moet wapenen. De jaarlijkse neerslag tussen 1910 en 2022 is toegenomen met 26 procent. Vooral de winters zijn natter geworden, maar er valt ook meer neerslag in de zomer.⁴⁷ Richting 2050 en 2100 neemt de kans op extreme neerslag toe, zowel door zomerse stortbuien als door langdurige neerslag in de winter. Door verdere verstedelijking (meer verhard oppervlak) neemt de sponswerking af. In gebieden waar nu al knelpunten zijn, worden de problemen in de toekomst groter. Daarnaast ontstaan ook knelpunten in nieuwe gebieden. Hier ligt een urgente uitdaging voor het waterbeheer. De discussie rondom het uitbreiden van meerlaagsveiligheid laat zien dat het voorkomen van wateroverlast lastige afwegingen en keuzes vraagt over wat een acceptabel risico is.

Overstromingen en wateroverlast zorgen voor enorme schade. Overstromingen komen relatief weinig voor, maar mocht er een overstroming optreden, dan kan dat vele mensen het leven kosten, grote economische schade veroorzaken en leiden tot ontwrichting van de samenleving. Daarom is de bescherming tegen overstromingen essentieel voor Nederland en is de bescherming ook al jaren goed belegd. Wateroverlast komt relatief vaker voor, als gevolg van hevige neerslag. De schade van de wateroverlast in Limburg wordt door Deltares geschat op 433 miljoen euro.⁴⁸ Er kunnen ook allerlei indirecte effecten zijn. Door overstromingen en wateroverlast zijn bijvoorbeeld wegen niet begaanbaar en ziekenhuizen niet bereikbaar. Denk ook aan schade aan gewassen (zo is in 2024 de spinazieoogst mislukt door de vele regen, met lege schappen, hogere prijzen en economische schade bij boeren als gevolg), of aan schade door bedrijfsunderbreking en overheidseigendommen, die in de regel niet zijn verzekerd. Er zal meer wateroverlast ontstaan door regenbuien en de gevolgen van overstromingen worden groter.⁴⁹

Toch gebeurt er al veel om Nederland te beschermen tegen een teveel aan water, bijvoorbeeld tegen overstromingen. Zo is het Deltaprogramma opgezet (dat naast waterveiligheid ook zoetwater en ruimtelijke adaptatie behelst).⁵⁰ Het programma is langjarig: het is ingevuld voor de komende zes jaar en voor de zes jaar daarna zijn hoofdlijnen geformuleerd, met een doorkijk naar 2050. Onder het Deltaprogramma vallen verschillende uitvoeringsprogramma's en projecten, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Hierin werken 21 Nederlandse waterschappen en Rijkswaterstaat samen, met als doel dat alle primaire waterkeringen in 2050 aan de norm voldoen. In het Deltaprogramma is ook aandacht voor rivierverruiming in samenhang met dijkversterking, geborgd in het Programma Integraal Riviermanagement (IRM). Tot slot beheert Rijkswaterstaat regionale rijkskeringen (530 kilometer) en primaire keringen (211 kilometer). Hieronder vallen ook de zes stormvloedkeringen.⁵¹

Na extreem hoge waterstanden in de Nederlandse rivieren in 1993 en 1995 zijn dijken versneld versterkt en ook zijn nieuwe dijken aangelegd. De Maas en takken van de Rijn moesten bovendien vanaf dat moment grotere hoeveelheden water kunnen afvoeren. Vanaf 2000 was het uitgangspunt dat rivieren meer ruimte moeten krijgen, bijvoorbeeld in de programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven zijn rivierverruiming en dijkverbetering ook in huidige en toekomstige programma's het uitgangspunt. Hierbij kan ook worden ingezet op innovatieve oplossingen om meerdere opgaven tegelijk aan te pakken, zoals bijvoorbeeld energieopwekking en

⁴⁶ Deltares (9 januari 2024) 'Terugblik hoogwaterpiek kerstvakantie 2023-2024', via <https://www.deltares.nl/nieuws/terugkijken-op-hoogwaterpiek-kerstvakantie-2023-2024>

⁴⁷ Kennisportaal Klimaatadaptatie. 'Wateroverlast', via <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/wateroverlast/>

⁴⁸ Deltares (2023) *Gevolgen overstromingen Limburg*.

⁴⁹ Zie ook Deltares (24 april 2024) 'Zoetwatertekort en meer wateroverlast: nieuwe Deltascenario's laten zien dat we deze eeuw stevige stappen moeten zetten', via <https://www.deltares.nl/nieuws/deltascenarios-2024>

⁵⁰ Nationaal Deltaprogramma. 'Drie thema's', via <https://www.deltaprogramma.nl/themas>

⁵¹ Nationaal Deltaprogramma. 'Deltaplan Waterveiligheid', via <https://www.deltaprogramma.nl/themas/waterveiligheid/deltaplan#:~:text=In%20het%20Deltaplan%20Waterveiligheid%20staan,ook%20een%20doorkijk%20naar%202050.>

waterafvoer. Niet alleen kan op deze manier meer rivierwater worden gebergd en afgevoerd, maar ook wordt meebewogen met klimaatverandering. Het programma Ruimte voor Rivier is begin 2019 afgerond met de opening van de hoogwatergeul Reevediep. De veiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit voor ongeveer 4 miljoen Nederlanders zijn met het programma verbeterd. De totale kosten bedroegen 2,3 miljard euro.⁵² Een belangrijke succesfactor was het combineren van de doelstellingen voor waterveiligheid en de verbetering van het rivierenlandschap. Door het aanpakken van deze wateropgaven in samenhang ontstond meer urgentiebesef, draagvlak en ontstonden er creatieve ontwerpen.⁵³ Recentelijk hebben veel gemeenten en waterschappen stresstesten gedaan om inzicht te krijgen in de kwetsbaarheid van de omgeving als gevolg van wateroverlast door extreme regenval. Een belangrijke rol is weggelegd voor het reserveren van meer ruimte voor waterberging, zowel in landelijk als in bebouwd gebied. Daarnaast zijn klimaatbestendige inrichting en waterrobuust bouwen van belang, als onderdeel van ruimtelijke adaptatie.⁵⁴

2.3 Waterproblematiek in samenhang

Er zijn uitdagingen binnen het waterbeheer die nu actie vragen. Het watersysteem is cruciaal voor onze brede welvaart, maar loopt tegen de grenzen aan. Op de korte termijn is vooral *wateroverlast* een relevant onderwerp. De afgelopen jaren is hierdoor veel schade ontstaan, niet alleen via waterschade aan huizen maar bijvoorbeeld ook via mislukte oogsten. Voor *waterkwaliteit* is 2027 een belangrijk jaar. Dat komt doordat de Europese doelen voor waterkwaliteit in 2027 waarschijnlijk niet worden gehaald, wat negatief doorwerkt op gezondheid, natuur en economie.⁵⁵ Hiervoor is nu al op verschillende manieren aandacht gevraagd maar het tempo ligt nog te laag. Op de middellange termijn zullen ook de opgaven rondom waterbeschikbaarheid een grotere rol spelen. Momenteel heeft de helft van de drinkwaterbedrijven al kleinere operationele reserves dan verplicht en zijn er uitdagingen rondom nieuwe drinkwateraansluitingen.^{56,57} De verwachting is dat op de lange termijn (2050-2100) de opgaven rondom de waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid, wateroverlast en waterveiligheid nog groter worden en zich meer opstapelen.⁵⁸ Het tijdig signaleren van deze problematiek biedt een kans om sterke oplossingsrichtingen te vinden, evenals tijd om benodigde investeringen te doen en maatregelen te nemen.

Technische oplossingen binnen het waterbeheer blijven cruciaal, maar zijn op zichzelf niet voldoende om de uitdagingen op (middel)lange termijn weg te nemen.⁵⁹ Zo zullen technische oplossingen nodig blijven om de uitdagingen rondom drinkwaterwinning en waterveiligheid aan te pakken. Ook opkomende technologieën rondom detectie en AI, bruikbaar bij het voorspellen van watergebruik en het optimaliseren van waterdistributie, bieden grote kansen. Tegelijkertijd maakt de probleembeschrijving hierboven duidelijk dat er (verdelings)vraagstukken zullen blijven bestaan en opkomen. Zo is alleen het oppompen van meer water of meer water zuiveren (wat veel energie kost) niet meer voldoende om toekomstige drinkwatertekorten te voorkomen.⁶⁰ De waterbeheersectoren vragen dan ook om een breder perspectief waarin fundamentele keuzes centraal staan. Deltacommissaris Co Verdaas stelde dat *“De klassieke aanpak met technische maatregelen in*

⁵² Rijkswaterstaat. ‘Ruimte voor de rivieren’, via <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/ruimte-voor-de-rivieren>

⁵³ Van Twist, et al. (2011). Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier. Erasmus universiteit Rotterdam & Berenschot.

⁵⁴ Kenniscentrum InfoMil. ‘Kans op wateroverlast’, via <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/wateroverlast/kans-wateroverlast/>

⁵⁵ Rli (2023) *Goed water goed geregeld*.

⁵⁶ ILT (2024) Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. *Drinkwater steeds schaarser: provincie neemt verantwoordelijkheid*, Signaalrapportage, 15-01-2024

⁵⁷ NOS (3 april 2024) ‘Vitens: mogelijk geen drinkwateraansluiting bij nieuwe woningen’, via <https://nos.nl/artikel/2515276-vitens-mogelijk-geen-drinkwateraansluiting-bij-nieuwe-woningen>

⁵⁸ Van der Brugge & De Winter (2024) *Deltascenario's 2024 – Zicht op water in Nederland*.

⁵⁹ NOS (24 april 2024) ‘Deltares: deze eeuw meer wateroverlast en groter zoetwatertekort’, via <https://nos.nl/artikel/2518016-deltares-deze-eeuw-meer-wateroverlast-en-groter-zoetwatertekort>

⁶⁰ Van der Borst in De Groene Amsterdammer (16 april 2024) ‘Hoe verdeelt Nederland het schaarse drinkwater? Als elke druppel telt’, via <https://www.groene.nl/artikel/als-elke-druppel-telt>

*het watersysteem begint te knellen. We moeten ons land zo gaan inrichten dat we de extremen beter kunnen opvangen. Dat gaat niet vanzelf, maar vraagt om keuzes die ingrijpen op onze leefomgeving en de manier waarop we ons land en ons water gebruiken.*⁶¹ Deze keuzes zijn niet eenvoudig, aangezien 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 negatieve gevolgen hebben, zoals CO₂-uitstoot uit veengebieden en schade aan houten en ondiepe funderingen van gebouwen. Ook kunnen maatregelen om bijvoorbeeld zoetwatertekorten tegen te gaan juist voor extra druk zorgen in tijden van wateroverlast (en andersom kunnen maatregelen tegen wateroverlast voor druk zorgen in tijden van droogte). Dit laat zien dat het van belang is om de uitdagingen binnen het waterbeheer integraal aan te pakken en in samenhang met andere maatschappelijke opgaven. Water is namelijk onlosmakelijk verbonden met (onder andere) energie, klimaat, landbouw, circulariteit, industrie, natuur, cultureel erfgoed en woningbouw.⁶² Daarnaast is water uitermate belangrijk voor gezondheid en hygiëne. Een integrale aanpak van waterbeheer en andere maatschappelijke opgaven vraagt om afstemming en regie, zodat zowel het Rijk als decentrale overheden de benodigde stappen kunnen zetten.

Een samenhangende aanpak van het waterbeheer vraagt ook om een reflectie op de governance. Het Nederlandse waterbeheer is een samenspel van alle bestuurslagen en cruciale overlegvormen in Nederland. Nederland staat internationaal bekend als waterland: de aanwezige kennis en expertise van waterbeheer wordt al jarenlang succesvol gedeeld elders in de wereld. Toch kent ook Nederland governance-uitdagingen op watergebied. Het ministerie van IenW stelt bijvoorbeeld dat de manier waarop bestuurders met elkaar afstemmen en richting de eigen organisaties sturen, het gebrek aan aanvullend handelingsperspectief dat partijen voor zichzelf zien en het gebrek aan zicht op effecten van maatregelen, bijdragen aan een te laag tempo bij het verbeteren van waterkwaliteit. Ook zijn de makkelijke keuzes al gemaakt (waarna moeilijke keuzes zijn overgebleven) en wordt nog gezocht naar verbetering van de governance.⁶³ Hierdoor komen andersoortige vragen in beeld. Wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de samenhang en coördinatie van alle verantwoordelijkheden en maatregelen? Waar vinden de afwegingen plaats tussen de uitdagingen binnen de watervraagstukken en met oog op andere maatschappelijke opgaven? En wat is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen als het gaat om kosten, schade, gebruik, beslissingen en plichten? In hoofdstuk 3 gaan we daarom in op een aantal relevante sociaal-economische vraagstukken.

Kader 4 - Goede voorbeelden

Circulair watergebruik in huis

Het Drinkwaterplatform beschrijft dat een circulair watersysteem nodig is om in de toekomst verzekerd te zijn van voldoende water. We hoeven minder drinkwater te gebruiken als afvalwater (afkomstig van douche en toilet) en regenwater worden opgevangen, gezuiverd en hergebruikt. Gezuiverd water kan op verschillende manieren worden toegepast in een woning. Wel is het zo dat hiervoor op dit moment nog wettelijke beperkingen gelden. Daarom is het van belang dat onder andere een goede kosten-batenanalyse wordt opgesteld en dat de volksgezondheid is geborgd. Het platform benoemt dat in Nederland verschillende projecten en pilots op het gebied van circulaire watersystemen zijn opgezet, meestal rond nieuwbouwwijken maar ook in renovatieprojecten van woningcorporaties. Zo maken bewoners

⁶¹ IeNw CONTACT, relatiemagazine van IenW (2024). 'De mens achter de functie', via <https://magazines.rijksoverheid.nl/ienw/ienwcontact/2024/08/even-voorstellen>

⁶² Ministerie van IenW (2021) Beleidsnota Drinkwater 2021-2026. Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening.

⁶³ Ministerie van IenW (2024) Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW.

van de Amsterdamse wijk Buiksloterham gebruik van vacuümtoiletten en kunnen energie en nutriënten uit zwart afvalwater (afkomstig uit het toilet) worden teruggewonnen.⁶⁴

Boer Bier Water: water teruggeven aan de omgeving

Het uitgangspunt van het inmiddels afgeronde initiatief Boer Bier Water is om bodem en water waarmee wordt gewerkt, gezond te houden. Op die manier kunnen ook toekomstige generaties gebruikmaken van zuiver water. In de omgeving Laarbeek gebruiken brouwerij Bavaria en boeren veel water. Het restwater van de brouwerij is tijdens een pilot herverdeeld onder boeren. Ook zijn stuwen geplaatst en extra sloten gegraven om verdroging van de grond tegen te gaan. Het initiatief is bijzonder omdat verschillende spelers samenwerkten: boeren, gemeente, het waterschap en de brouwerij. Daardoor konden doelen worden bereikt waartoe men individueel niet in staat zou zijn geweest. Inmiddels is het overkoepelende project waaronder Boer Bier Water viel, F2AGRI, afgerond. Wel kunnen de aangelegde drainagesystemen blijvend worden gebruikt door de boeren en blijft de coöperatie Boer Bier Water bestaan. Op die manier kan het beheer en de verdeling van water worden voortgezet.⁶⁵

Verbetering van waterkwaliteit in de landbouw

Vanuit provincies, waterschappen en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) wordt een subsidie verstrekt voor agrarische collectieven: het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Met de subsidie worden verschillende zaken beoogd: (1) boeren kunnen de omgeving van dieren beschermen en verbeteren; (2) werken aan waterkwaliteit; (3) bijdragen aan klimaatdoelen. Boeren doen dit bijvoorbeeld door graslanden minder te bemesten en door later in het seizoen te maaien. Daardoor kunnen vogels broeden in het gebied. Er wordt op gelet dat het beheer van boeren in verschillende gebieden op elkaar aansluit, aangezien leefgebieden van verschillende soorten dieren namelijk op het terrein van meerdere agrarische bedrijven kunnen liggen.⁶⁶

Duurzame glastuinbouw met oog voor de omgeving

In de Greenport West-Holland werken ondernemers, overheden en kennisinstellingen samen aan een duurzame en vitale toekomst voor het regionale tuinbouwcluster. De ambitie is om te komen tot duurzaam waterbeheer. Water is primair een productiemiddel voor tuinbouwbedrijven, waardoor er vanzelfsprekend aandacht is voor de beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit. Tegelijkertijd worden de omliggende oppervlaktewateren beïnvloed door het water dat de tuinbouw weer afscheidt. Zowel de ecologische als de chemische waterkwaliteit moet in de komende jaren verbeteren. Greenport West-Holland streeft ernaar over de grenzen van het watersysteem heen te kijken en op zoek te gaan naar innovatieve maatregelen om te kunnen omgaan met een overschot of tekort aan water. Het gaat dan bijvoorbeeld om alternatieve vormen van wateropslag of hergebruik van afvalwater.⁶⁷ Er zijn verschillende voorbeelden in de tuinbouw te vinden waarin water wordt gerecycled en het streven is om circulair en waterneutraal te werk te gaan. De toegevoegde waarde van Greenport West-Holland is dat er wordt geprobeerd om meer samen te werken met de omgeving, onder andere met oog voor de natuur en biodiversiteit.⁶⁸

Frisdrank uit een natuurlijke mineraalwaterbron

⁶⁴ Drinkwaterplatform (1 december 2022). 'Een circulair watersysteem: de werking en de voor- en nadelen', via <https://www.drinkwaterplatform.nl/themas/watertransitie/circulair-watersysteem/>

⁶⁵ Boer Bier Water. 'Boer Bier Water', via <https://boerbierwater.nl/boer-bier-water/>

⁶⁶ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/glb-2024/anlb#wat-is-het-anlb%3F>

⁶⁷ Greenport West-Holland (2021) 'Waterambitie Greenport West-Holland. 'De waarde van water', via <https://drive.google.com/file/d/1p1pnpF3neUHzdEVsJDTQ73qWzK7z8NEC/view>

⁶⁸ Glastuinbouw Waterproof (18 november 2020) 'We kunnen veel meer samenwerken op het gebied van water', via <https://www.glastuinbouwwaterproof.nl/nieuws/we-kunnen-veel-meer-samenwerken-op-het-gebied-van-water#>

Een illustratief voorbeeld bij het vraagstuk van prioritering is de Nederlandse fabriek van Coca-Cola in het Brabantse Dongen. Uitgangspunt voor het vestigen van de fabriek op deze plek (in 1957) is de goede kwaliteit van het water in de regio, aldus Coca-Cola. Het gebruikte water is namelijk afkomstig uit de natuurlijke mineraalwaterbron De Wildert, die zich vlakbij de fabriek bevindt.⁶⁹ Het bedrijf vindt het belangrijk om het waterverbruik te reduceren, de bron te beschermen en samen te werken met de omgeving. Aan de ene kant creëert Coca-Cola lokaal toegevoegde waarde door de werkgelegenheid in de fabriek en door samen te werken met de omgeving. Aan de andere kant heeft het watergebruik van industrie, landbouw en consumenten ook gevolgen voor de waterbeschikbaarheid in de regio. Want hoe wordt water verdeeld in de toekomst – in tijden van schaarste? Coca-Cola heeft belang bij de beschikbaarheid van water op de lange termijn. Daarom blijft het bedrijf zoeken naar reductiemogelijkheden en investeert het in *water replenishment*-projecten zoals van Vereniging Natuurmonumenten. Het gaat daarbij om natuurprojecten in het stroomgebied van de fabriek. Dankzij dergelijke projecten wordt het water niet afgevoerd maar vastgehouden in het gebied, wat onder meer de biodiversiteit ten goede komt.⁷⁰

Circulair water voor Chemelot

Op het Limburgse industrieterrein Chemelot wordt continu gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater en daarmee ook aan de drinkwaterfunctie van de Maas. Op het terrein geldt een strikte watervergunning: de eerste in Nederland waarbij alle stoffen bij naam worden genoemd. Chemelot stelt de verplichtingen en eisen zeer serieus te nemen en daar ook aan te voldoen. Naast transparantie over de watervergunning en bijbehorende eisen is het voor Chemelot, als grootwaterverbruiker met 44 miljoen kuub per jaar, ook van belang om te onderzoeken wat de 'best beschikbare' technieken zijn om minder water te lozen en te gebruiken. Het uiteindelijke doel is om circulair te werken, zodat er geen water meer wordt geloosd op het oppervlaktewater. Om dit te bereiken is het programma 'Circulair Water voor Chemelot' opgezet. Er wordt samengewerkt met kennisinstututen en technologieontwikkelaars.⁷¹

⁶⁹ Coca-Cola. 'Waar komt het water dat Coca-Cola in Nederland gebruikt vandaan?', via <https://www.coca-cola.com/nl/nl/about-us/faq/waar-komt-het-water-dat-cocacola-in-nederland-gebruikt-vandaan>

⁷⁰ Coca-Cola (1 augustus 2023) 'Water replenishment-projecten in samenwerking met Natuurmonumenten', via <https://www.coca-cola.com/nl/nl/sustainability/hoe-coca-cola-water-teruggeeft-aan-de-natuur-in-nederland>

⁷¹ Chemelot (28 september 2023) 'Verbetering waterkwaliteit continu proces', via <https://www.chemelot.nl/nieuws/verbetering-waterkwaliteit-continu-proces>

3. 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 Duurzame Ontwikkeling (DUO) tussen januari 2023 en april 2024 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 krijgen nog weinig aandacht. De SER belicht hieronder een vijftal sociaal-economische vraagstukken die aandacht behoeven om onze omgang met water te verbeteren. Dit is geen uitputtende lijst met sociaal-economische vraagstukken maar een aanzet om het gesprek hierover verder te brengen. 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.

3.1 Prioritering van watergebruik

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.⁷² 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 (zie figuur 2). Binnen categorie 1 en 2 is de rangorde van belangen nationaal vastgelegd, maar binnen categorie 3 en 4 is dit niet het geval. Bij provinciale verordening kan een verdere rangschikking plaatsvinden binnen categorie 3 en 4 (maar niet tussen de categorieën).⁷³ Water blijft in deze reeks het langst beschikbaar voor veiligheidsdoelinden, natuur en burgers (drinkwater en energievoorziening). Maar als perioden van droogte in de toekomst vaker en in extremere mate voorkomen, zullen met name de landbouw⁷⁴ en de industrie vaker en langer worden geraakt door maatregelen zoals vastgelegd in de verdringingsreeks. Overigens is er voor grondwater geen verdringingsreeks waardoor een afruileffect kan ontstaan. Waterschappen hebben in het verleden wel grondwateronttrekkingen verboden en er zijn voor grote volumes vergunningen nodig.⁷⁵ Ook nu nog voeren provincies en waterschappen beleid op grondwateronttrekkingen, bijvoorbeeld in Noord-Brabant.⁷⁶

Als er gedurende langere tijd en/of meer structureel sprake is van droogte, is een rechtvaardige verdeling van watergebruik dan voldoende gewaarborgd?⁷⁷ De verdringingsreeks geldt alleen voor noodgevallen en alleen voor een korte periode op een afgebakende plek. Daarmee kan de verdringingsreeks geen oplossing zijn voor een verdelingsvraagstuk dat in de toekomst niet meer uitsluitend in de 'traditionele' droge zomermaanden speelt en meer structureel van aard wordt. Met beide uitersten moet passend

⁷² Deltares (2024) *Zoetwaterbalans van Nederland in een warmer klimaat*.

⁷³ Kenniscentrum InfoMil, via <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/watertekort/verdringingsreeks/>

⁷⁴ Voor de landbouw geldt dat kapitaalintensieve gewassen voorrang krijgen boven andere gewassen. Dit zijn gewassen waarbij een totale mislukking van de oogst dreigt als gevolg van het watertekort, terwijl met een relatief kleine hoeveelheid water een schade van een dergelijke omvang kan worden voorkomen. Het bepalen van welke gewassen kapitaalintensief zijn is gebaseerd op feiten en omstandigheden, zodat door de waterbeheerder rekening kan worden gehouden met regionale bijzonderheden. Als voorbeeld stelt het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier dat kapitaalintensieve gewassen 'hoogrenderend' zijn, met een opbrengst per hectare van meer dan 10.000 euro.

⁷⁵ Rijkswaterstaat. 'Verdeling water bij droogte', via <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/droogte-en-watertekort/verdeling-water-bij-droogte>

⁷⁶ Provincie Noord-Brabant. 'Grondwater onttrekken (oppompen)', via <https://www.brabant.nl/onderwerpen/water-bodem/voldoende-water/grondwater-onttrekken-oppompen/>

⁷⁷ Van der Borst in De Groene Amsterdammer (16 april 2024) 'Hoe verdeelt Nederland het schaarse drinkwater? Als elke druppel telt', via <https://www.groene.nl/artikel/als-elke-druppel-telt>

worden omgegaan. Er ligt daarom een opgave in het zoeken naar maatregelen die zoetwatertekorten zoveel mogelijk voorkomen (in samenhang met maatregelen tegen wateroverlast) en naar een aanpak die een structurele, rechtvaardige prioritering van het watergebruik biedt.

Figuur 2: De verdringingsreeks



Bron: Kenniscentrum InfoMil.⁷⁸

Er zijn ook andere keuzes te maken rondom verdelingsvraagstukken binnen het waterbeheer. Een van de uitkomsten van het Deltares-onderzoek naar de zoetwaterbalans in Nederland is dat nader onderzocht moet worden of de doorspoelvraag van de Afsluitdijk naar beneden kan worden bijgesteld, zodat op die manier minder zoetwater nodig is. Hetzelfde geldt voor het minimum debiet voor de Nieuwe Waterweg. Daarnaast stelt Deltares dat de doorspoelvraag van polders aan de hoge kant is: er is geen rekening gehouden met mogelijk hergebruik van water binnen een beheergebied.⁷⁹ Een ander (en eerdergenoemd) verdelingsvraagstuk is hoe om te gaan met de beperkte ruimte voor emissies van vervuilende stoffen naar water, gezien de uitdagingen rondom waterkwaliteit. Hoe verdelen we die ruimte en hoe werkt het samenspel met andere opgaven? Zo lukt het de waterschappen bijvoorbeeld niet om alle projecten voor het verbeteren van waterkwaliteit op tijd uit te voeren, omdat er onder meer onvoldoende emissieloos materieel beschikbaar is en er dus geen stikstofvergunning wordt verleend.⁸⁰

Bedrijven en overheden zetten al belangrijke stappen op het gebied van waterberging en -winning. Bedrijven werken samen met het ministerie van IenW aan een Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing. Ook ondernemen bedrijven tal van innovatieve projecten (zie kader 4). Wellicht zijn er goede lessen te trekken uit voorbeelden van bedrijventerreinen die omgaan met waterkwaliteit en -beschikbaarheid, zoals Chemelot. De Beleidsnota Drinkwater spreekt van verschillende opties om ook het gedrag van huishoudens te beïnvloeden.

⁷⁸ Kenniscentrum InfoMil via <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/watertekort/verdringingsreeks/>

⁷⁹ Deltares (1 februari 2024) 'Zoetwaterbalans van laag Nederland in een warmer klimaat', via <https://www.deltares.nl/expertise/publicaties/zoetwaterbalans-van-laag-nederland-in-een-warmer-klimaat>

⁸⁰ Unie van Waterschappen (2024) 'Waterkwaliteitsdoelen in gedrang door stikstofregels en gebrek aan emissieloos materiaal', via <https://unievanwaterschappen.nl/waterkwaliteitsdoelen-in-gedrang-door-stikstofregels-en-gebrek-aan-emissieloos-materiaal/>

3.2 Verdeling van kosten en baten van waterbeheer

Het financieringssysteem van het waterbeheer gaat veelal uit van solidariteit. 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 (zie hoofdstuk 2). Het achterliggende financieringssysteem van het waterbeheer dekt vrijwel volledig de kosten door algemene belastingen en gebruiksafhankelijke heffingen.⁸¹ Alle huishoudens, boeren en bedrijven betalen mee aan de kosten van het waterbeheer in Nederland.⁸² Dit gebeurt vanuit de gedachte van solidariteit. Solidariteit betekent dat bedrijven, boeren en burgers meebetalen aan de kosten van door de overheid tot stand gebrachte collectieve voorzieningen (zoals dijken), ervan uitgaande dat iedereen belang heeft bij bescherming tegen water en beschikbaarheid over voldoende en schoon water. Daarnaast spelen enkele andere principes, namelijk:

1. De vervuiler betaalt: dit houdt in dat de bijdrage toeneemt met de mate van vervuiling. Dat kan als doel hebben om het gedrag van de vervuiler te beïnvloeden.
2. De kostenveroorzaker betaalt: dit houdt in dat de bijdrage toeneemt naar de mate waarin een partij de kosten voor de collectieve voorziening veroorzaakt. Dit kan als doel hebben om het gedrag van de kostenveroorzaker te beïnvloeden.
3. Het profijtbeginsel: dit houdt in dat de bijdrage toeneemt naar de mate waarin een partij profijt heeft van de collectieve voorzieningen.
4. Niet afwentelen: dit betekent dat huidige activiteiten in het waterbeheer niet (of zo min mogelijk) mogen doorwerken op toekomstige generaties, op andere gebieden of functies, en van privaat naar publiek.⁸³

De onderliggende principes van het financieringssysteem zouden moeten zorgen voor een efficiënte omgang met water en een rechtvaardige verdeling van de kosten

Er zijn zeven grote heffingen en belastingen ter financiering van het gebruik en het beheer van water (tabel 1). Deze worden voor verschillende doelen gebruikt en door verschillende actoren geïnd. Deze heffingen en belastingen voor waterbeheer dragen direct bij aan de financiering van de publieke taken van het waterbeheer. Veel van deze heffingen zijn zogenoemde bestemmingsheffingen: dat betekent dat de heffingen geoormerkt zijn voor specifieke uitgaven. De opbrengsten van deze heffingen mogen dus alleen worden gebruikt voor een specifiek doel, bijvoorbeeld rioolwaterzuivering, en kunnen dus niet worden ingezet voor algemene begrotingen. Vanuit het solidariteitsprincipe volgt het gegeven dat een belangrijk deel van de bekostiging van het waterbeheer loopt via de algemene middelen. Via de algemene middelen wordt indirect bijgedragen aan de kosten voor waterbeheer. Huishoudens dragen bij aan de algemene middelen via btw, loon- en inkomstenbelasting. Bedrijven doen dat vooral via vennootschapsbelasting en deels via de accijnzen en bankbelasting. Huishoudens (en dan met name de middeninkomens) leveren de grootste bijdrage aan de algemene middelen in Nederland.⁸⁴ Tabel 2 toont hoe enkele grote taken binnen het waterbeheer worden gefinancierd. Het Deltafonds is niet in dit overzicht opgenomen maar vormt een belangrijk onderdeel van de financiering van langetermijn-uitgaven (niet afwentelen). Het Deltafonds is namelijk ingevoerd om zeker te stellen dat er ook op de lange termijn voldoende middelen beschikbaar zijn voor noodzakelijke maatregelen voor de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening van Nederland en heeft een zelfstandige

⁸¹ Wing (2021) *Eindadvies – Op weg naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer*.

⁸² Ministerie van IenW, UvW, Vewin, IPO en VNG (2023) *De staat van ons water*, via <https://www.onswater.nl/onderwerpen/de-staat-van-ons-water>

⁸³ Rijksoverheid (2022) Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening.

⁸⁴ Het rapport 'Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer' (Twynstra Gudde & Tauw, 2015) schetst dat de procentuele verdeling van de bijdrage van burgers en bedrijven aan de algemene middelen kan worden bepaald door de volgende belastingcijfers te vergelijken. Voor burgers: btw, loon- en inkomstenbelasting. Voor bedrijven (zonder uitsplitsing tussen industrie en landbouw): vennootschapsbelasting, bankbelasting en 40 procent van de accijnzen. Een eigen berekening aan de hand van de cijfers uit de Miljoenennota (2024) laat als verdeling zien dat burgers 77 procent bijdragen en bedrijven 23 procent.

begroting. Verder geldt een btw-tarief van 9 procent op leidingwater. De achterliggende gedachte is dat leidingwater niet alleen als drinkwater wordt gebruikt, maar ook voor andere doelen (zoals douchen en schoonmaken). Enkele toepassingen van water, zoals laboratoriumwerkzaamheden en het plaatsen van brandkranen, vallen onder het hogere btw-tarief van 21 procent.

Tabel 1: Overzicht heffingen en belastingen voor waterbeheer

	Grondslag	Doel	Inner	Tarief	Principe
Leidingwaterbelasting	Gebruik van leidingwater	Primair: budgettair, secundair: drinkwatergebruik terugdringen ⁸⁵	Rijksoverheid via drinkwaterbedrijven	€ 0,420 p/m ³ voor de eerste 300m ³ op jaarbasis, daarna gratis	Beperkt van toepassing
Verontreinigingsheffing (Rijk)	Lozingen op rijkswater	Terugdringen lozingen	Rijksoverheid	€ 37,28 per vervuilingseenheid ⁸⁶	Vervuiler betaalt
Verontreinigingsheffing (Waterschap)	Lozingen op regionale oppervlaktewateren	Terugdringen lozingen	Waterschappen	Verschilt per waterschap, per vervuilingseenheid ³	Vervuiler betaalt
Watersysteemheffing	Eigendom grond, woning of bedrijfspand en ingezetenen woningen	Verhogen regionale waterkwaliteit, waterveiligheid en waterbeschikbaarheid	Waterschappen	Verschilt per waterschap, differentieert naar grondslag	Profijtbeginsel; niet afwentelen
(Afwalwater)zuiveringsheffing	Hoeveelheid en hoedanigheid indirecte lozingen op riolering	Verhalen kosten zuivering en transport afvalwater	Waterschap	Verschilt per waterschap, per vervuilingseenheid ³	De vervuiler betaalt
Grondwaterheffing	Onttrekken van grondwater	Voorkomen, tegengaan en compenseren schade tgv. grondwateronttrekking	Provincie	Verschilt per provincie, maximaal kostendekkend	De kostenveroorzaker betaalt, niet afwentelen
Rioolheffing	Eigendom grond, woning of bedrijfspand en ingezetenen woningen	Bekostigen beheer en behoud riool	Gemeentes	Verschilt per gemeente, op basis van watergebruik (variabel) of eigendom (vast)	Profijtbeginsel; niet afwentelen

Tabel 2: Financiering publieke taken waterbeheer

Taken	Overheid	Financiering	Opbrengst (jaarlijks)
Hoofd watersysteem	Rijk	-Verontreinigingsheffing Rijk - Algemene middelen (rijksbegroting)	€ 17 miljoen €1,2 miljard
Regionaal watersysteem	Waterschap	-Watersysteemheffing -Verontreinigingsheffing	€1,2 miljard €10 miljoen

⁸⁵ Sterk Consultancy i.o.v. min Infrastructuur en Waterstaat (2022) *Rapport Belasting op leidingwater*.

⁸⁶ Zie ook Rijksoverheid (2009) *Besluit vervuilingswaarde ingenomen water*. De vervuilingseenheden worden voor mkb-bedrijven en huishoudens forfaitair bepaald; voor grotere bedrijven worden op basis van watergebruik en sector het aantal vervuilingseenheden geschat. Bij een geschat aantal vervuilingseenheden hoger dan 1000 wordt er bemonsterd.

Grondwater	Provincie	Grondwaterheffing	€15,2 miljoen
Afvalwater zuivering	Waterschap	Zuiveringsheffing	€1,2 miljard
Riolerings-beheer en gemeentelijke watertaken	Gemeente	Rioolheffing	€1,1 miljard

Bron: Rijkswaterstaat (2024) *Heffingen algemeen*

De baten van het watersysteem zijn direct en indirect. De directe baten voor huishoudens zijn de beschikbaarheid over drinkwater, water om te douchen, bescherming tegen water, recreatiewater en meer. Bedrijven en de agrarische sector hebben water en zuivering nodig om bijvoorbeeld voedsel en medicijnen te produceren, die burgers vervolgens afnemen. De indirecte baten van deze bedrijven en boeren, het bieden van werkgelegenheid en economisch toegevoegde waarde, staan tegenover de kosten die worden gemaakt voor het waterbeheer.

Het Nederlandse waterbeheer kent een robuust financieringsstelsel, maar keuzes over de toepassing van onderliggende principes zijn nodig. Een vraag is in hoeverre een sterkere toepassing van de principes kan helpen om onze omgang met water te verbeteren (en te komen tot een kostenverdeling die door alle partijen als rechtvaardig wordt gezien). Zo stelt de OESO dat Nederland een robuust financieringsstelsel kent, maar dat de onderliggende principes beter kunnen worden toegepast. Er wordt gewezen op de mogelijkheden om de principes van 'de vervuiler betaalt' en 'de kostenveroorzaker betaalt' sterker toe te passen. In het huidige systeem zou bijvoorbeeld de mate van vervuiling onvoldoende tot uitdrukking komen in de heffing en worden niet alle vervuilers belast (denk aan diffuse lozingen en microplastics).⁸⁷ De leidingwaterbelasting is een uitwerking van het principe 'de vervuiler betaalt': het tarief is immers vastgesteld op basis van het aantal m³ drinkwater dat wordt verbruikt. Het grootverbruik boven de 300m³ is uitgezonderd. Dit komt doordat de belasting vooral is gericht op huishoudens. Om te voorkomen dat de belasting ook bij bedrijven neerslaat, is er een heffingsplafond ingesteld. Dit is een indicatie dat het principe 'de vervuiler betaalt' beperkt wordt toegepast.⁸⁸ Het afschaffen van het heffingsplafond is echter niet zonder meer effectief gezien de lage prijselasticiteit.⁸⁹ In 2014 bleek dat de afschaffing van het heffingsplafond onevenwichtige gevolgen zou hebben voor een kleine groep bedrijven.⁹⁰ Zo kunnen zwembaden, scholen, sportinstellingen en ziekenhuizen een gestegen waterprijs niet of nauwelijks doorbelasten naar klanten. Ook zou het wegnemen van het heffingsplafond een negatief effect hebben op circulair watergebruik, omdat ook voor de levering van herbruikbaar water leidingwaterbelasting moet worden afgedragen. In andere gevallen is duidelijk dat vervuiling nog onvoldoende wordt afgeremd, zoals in het geval van de (in hoofdstuk 2 genoemde) PFAS-lozingen in het binnen- en buitenland die niet voldoen aan nationale en Europese afspraken.

Ook het uitgangspunt van solidariteit wordt niet altijd als eerlijk en goed uitlegbaar beschouwd.⁹¹ Burgers, bedrijven en boeren creëren allemaal kosten voor het waterbeheer,

⁸⁷ OECD (2014) *Water governance in the Netherlands: Fit for future?*

⁸⁸ Ministerie van IenW (2021) Beleidsnota Drinkwater 2021-2026. Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening.

⁸⁹ Sterk Consultancy i.o.v. min Infrastructuur en Waterstaat (2022) *Rapport Belasting op leidingwater*.

⁹⁰ Kamerstukken II 2013 – 2014: 33752, Nr 95, 33752: Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

⁹¹ Wing (2021) *Eindadvies – Op weg naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer*.

maar op verschillende manieren en in wisselende mate. In de afgelopen vijf jaar steeg het bedrag dat huishoudens in een koopwoning betalen voor waterbeheer met ongeveer 3 procent en voor huishoudens in een huurwoning met ongeveer 4 procent. De lasten van het agrarisch bedrijf daalden met bijna 2 procent. Een productiebedrijf in de voedingsmiddelenindustrie is gemiddeld 1 procent meer gaan betalen.⁹² De vraag is hoe de onderliggende financieringsprincipes sterker kunnen worden toegepast om te zorgen voor een efficiënte omgang met water en een rechtvaardige verdeling van kosten en baten.

3.3 De waarde van water

De waarde van water is onschatbaar en grenzeloos, maar zo wordt er niet altijd mee omgegaan. Water is essentieel voor het leven en de brede welvaart. Daarom stelt de VN dat water in essentie van oneindige waarde is. Tegelijkertijd wordt water in veel ontwikkelde landen als iets vanzelfsprekends gezien en speelt de waarde ervan beperkt een rol in bijvoorbeeld beleid of investeringsbeslissingen.^{93,94} Onderzoek laat ook zien dat negatieve impacts van watergebruik en -beheer op natuur, milieu en gezondheid nog niet voldoende worden meegewogen.⁹⁵ Het is erg lastig om de werkelijke waarde (*true value*) van water vast te stellen en deze goed mee te wegen in beslissingen. 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 en de waarde van beschikbaarheid van water voor landbouwproductie of industrie. Daarnaast kan water ook een negatieve waarde hebben als er sprake is van wateroverlast.

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 huidige financieringssystematiek is vooral gericht op de terugwinning van de kosten die worden gemaakt.⁹⁶ De kosten worden vrijwel volledig gedekt door de geheven belastingen.⁹⁷ De kostprijs van water speelt daarmee een belangrijke rol in het Nederlandse waterbeheer. De volledige kosten voor het Nederlandse waterbeheer in 2023 bedroegen 9,2 miljard euro.⁹⁸ Dit bedrag bestaat uit uitgaven voor waterveiligheid, waterkwaliteit, drinkwatervoorziening, klimaatadaptatie, riolering en zuiveringsbeheer. Deze kosten werden voor 43 procent gemaakt door de waterschappen, voor 20 procent door de gemeenten, voor 18 procent door drinkwaterbedrijven, voor 1 procent door provincies en voor 18 procent door het Rijk. Ten opzichte van 2019 zijn de kosten in 2023 met 7 procent gestegen. Het is aannemelijk dat de kosten de komende jaren zullen stijgen, onder andere door benodigde investeringen in infrastructuur en cybersecurity. De kostprijs van water kan echter sterk afwijken van de waarde van water. De waarde van water zou zowel schaarste, dreiging als de uiteenlopende baten (zoals de beschikbaarheid over voldoende en schoon drinkwater en recreatiewater, en het bieden van werkgelegenheid en economisch toegevoegde waarde) moeten reflecteren.⁹⁹

Een belangrijke keuze ligt in het toekennen van de juiste waarde aan water, maar dat is niet eenvoudig. Zoals eerder beschreven, verschilt de waarde van water tussen sectoren. Water is een van de belangrijkste productiefactoren voor de landbouw. Binnen de industrie kent water vele toepassingen, die uiteenlopen van water als grondstof in de farmaceutische industrie tot water voor schoonmaken en koelen. Al deze toepassingen

⁹² Ministerie van IenW, UvW, Vewin, IPO en VNG (2023) *De staat van ons water*, via <https://www.onswater.nl/onderwerpen/de-staat-van-ons-water>

⁹³ PBL (2023) *The geography of future water challenges. Bending the trend.*

⁹⁴ UNESCO (2021) *The United Nations World Water Development Report – Valuing water.*

⁹⁵ Global Commission on the Economics of Water (2023) *Turning the tide. A collective call to action.*

⁹⁶ Terpstra en Troost (2015) *De prijs van het Nederlandse waterbeheer.*

⁹⁷ Wing (2021) *Eindadvies – Op weg naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer.*

⁹⁸ Ministerie van IenW, UvW, Vewin, IPO en VNG (2023) *De staat van ons water*, via <https://www.onswater.nl/onderwerpen/de-staat-van-ons-water>

⁹⁹ Global Commission on the Economics of Water (2024) *The economics of water. Valuing the hydrological cycle as a global common good.*

hebben een eigen waarde. Specifiek voor drinkwater zijn de Europese Drinkwaterrichtlijn en het drinkwaterbeleid erop gericht om drinkwater veilig en betaalbaar te maken voor iedereen, met speciale aandacht voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen.¹⁰⁰ Burgers waarderen de beschikbaarheid over voldoende en schoon drinkwater (en bescherming tegen een teveel aan water), maar hebben weinig bewustzijn van de benodigde inspanningen en kosten daarachter. Het gebrek aan bewustzijn wordt ook versterkt door de onoverzichtelijkheid van veel losse 'waterrekeningen' die burgers moeten betalen, zoals de zuiveringsheffing, rioolheffing en belasting op leidingwater. Onderzoek laat dan ook zien dat de prijselasticiteit van drinkwater bij huishoudens (mede door de onbekendheid met de kosten) relatief laag is, waardoor prijsprikkels naar verwachting weinig tot geen effect hebben op de hoeveelheid gebruikt water.¹⁰¹ Over prijselasticiteit bij bedrijven is minder bekend maar er lijkt ook sprake te zijn van een lage elasticiteit, onder andere door de beperkte substitueerbaarheid van water in productieprocessen (zoals in de levensmiddelen-, chemische en metaalindustrie) en het veelal beperkte kostenaandeel van water in de totale productiekosten. Ook de prijselasticiteit van de vraag naar water in de landbouw is over het algemeen in-elastisch.¹⁰² De prijselasticiteit van andere functies van water is in mindere mate een onderwerp van gesprek. Hieruit volgt de vraag hoe water beter kan worden gewaardeerd met het oog op een betere omgang met water. Alleen prijsprikkels zullen niet zonder meer effect hebben op de omgang met water, waardoor het noodzakelijk is om ook andere oplossingsrichtingen en flankerend beleid te verkennen. Denk daarbij aan communicatie, bewustwording, wetgeving, ruimtelijke instrumenten en stimulering.

Het goed waarderen van water in verschillende toepassingen biedt kansen voor duurzame groei, innovatie en brede welvaart. Innovaties op bijvoorbeeld het gebied van waterbesparing, ontzilting en circulair watergebruik kunnen burgers en bedrijven helpen om hun gebruik terug te dringen. Ook opkomende technologieën rondom detectie en AI, bruikbaar bij het voorspellen van watergebruik en het optimaliseren van waterdistributie, bieden grote kansen. Als bedrijven business cases kunnen ontwikkelen rond dergelijke innovaties, kan Nederland Waterland ook hier een (internationale) koppositie verwerven. Dit vraagt om een brede blik op de waarde van water. Zo is een uitdaging voor het rondkrijgen van een business case rondom circulair watergebruik een positievere waardering van de waarde van energie en grondstoffen in afvalwater. Het merendeel van het drinkwater voor huishoudens wordt gebruikt voor douchen en het toilet. Hier liggen kansen voor de ontwikkeling van andere (water)bronnen, bijvoorbeeld meer circulair watergebruik of andere vormen van besparing zonder in te boeten aan hygiëne en gezondheid. Een toekomstbestendige omgang met water zorgt voor kansen en een aantrekkelijker vestigingsklimaat. Dat vraagt om een blik op de ontwikkelingen en bedrijvigheid rondom water die in Nederland moeten worden gestimuleerd.

3.4 Ruimtelijke ordening en bodem als randvoorwaarde

De waterproblematiek vraagt om meer ruimte. Technische maatregelen om de opgaven aan te pakken hebben letterlijk ruimte nodig. Voor het verbeteren van de waterkwaliteit kan worden gedacht aan het uitdiepen en aanleggen van geulen en strangen, het aanleggen van natuurvriendelijke oevers en vistrappen en het herstel van natuurlijke grondwaterstromen. Waterbeschikbaarheid vraagt om ruimte voor waterberging, het verbeteren van aanvoerroutes en het aanboren van nieuwe drinkwaterbronnen. En waterveiligheid en overlast vragen om ruimte voor dijken en dammen maar ook om manieren om water vast te houden of versneld af te voeren. In hoofdstuk 2 is het programma Ruimte voor de Rivier (2000-2019) geschetst, waarvoor dit enkele uitgangspunten zijn geweest. Klimaatadaptatie, oftewel aanpassing om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beperken, is cruciaal. De

¹⁰⁰ Ministerie van IenW (2021) Beleidsnota Drinkwater 2021-2026. Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening.

¹⁰¹ Sterk Consulting (2022) *Belasting op leidingwater. Verkenning van facts and figures in relatie tot het mogelijk afschaffen van het heffingsplafond.*

¹⁰² Sterk Consulting (2022) *Belasting op leidingwater. Verkenning van facts and figures in relatie tot het mogelijk afschaffen van het heffingsplafond.*

opgave is om Nederland zo in te richten dat de gevolgen van toenemende hitte, droogte, neerslag en overstromingen worden opgevangen. Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie speelt hierin een grote rol.

In Nederland is beperkte ruimte voor meerdere opgaven. Naast de uitdagingen op watergebied gaat het bijvoorbeeld ook om genoeg woningen¹⁰³, een volledig circulaire economie in 2050¹⁰⁴, en ruimte voor de natuur¹⁰⁵. Deze opgaven worden ook erkend in het beleid en vragen om een goede omgang met de beperkte ruimte. In het beleid wordt daarom gesteld dat water en bodem sturend moeten zijn in de ruimtelijke ordening. Het ministerie van IenW heeft het 'Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving' naar de Kamer gestuurd. Hierin is wetenschappelijk onderbouwde data gecombineerd tot kaartmateriaal (zie figuur 3). De toenmalige minister stelde dat de kaart laat zien dat bijna overal in Nederland nog kan worden gebouwd maar dat maatregelen moeten worden getroffen zodat er ook in de toekomst goed kan worden gewoond. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kustprovincies of gebieden langs rivieren en beekdalen.¹⁰⁶

Hoewel water en bodem sturend moeten zijn, blijven afwegingen en keuzes in de praktijk lastig. Het uitgangspunt van water en bodem sturend maken, is dat er onder andere (1) meer rekening worden gehouden met extremen; (2) in samenhang wordt omgegaan met wateroverlast, droogte en de bodem; (3) sprake is van meerlaagsveiligheid en (4) een integrale aanpak in de leefomgeving wordt gehanteerd.¹⁰⁷ Het is nog lastig om water en bodem sturend in de praktijk te brengen.¹⁰⁸ Neem als voorbeeld plek A die voor een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling net iets geschikter is dan plek B. Zou dit verschil dan allesbepalend moeten zijn? Ook zijn de water- en bodemprofessionals het onderling nog niet eens over wat een goede inhoudelijke uitwerking is van 'water en bodem sturend'. En recentelijk is in de politieke discussie de sturende rol van water en bodem ter discussie gesteld. Het kabinet-Schoof formuleert de visie nu als 'rekening houden met water en bodem'.¹⁰⁹ Mogelijke maatregelen voor de waterproblematiek kunnen ook botsen, onderling of met andere maatschappelijke opgaven. Zo kunnen maatregelen tegen wateroverlast een negatieve invloed hebben op de beschikbare watervorraden in droge perioden (en andersom). Ook kan drinkwaterwinning (samen met andere onttrekkingen) bijdragen aan verdroging van een gebied, wat nadelig kan uitpakken voor natuurgebieden en de huizen.¹¹⁰ Er is dus een onderlinge strijd voor ruimteclaims en een strijd met andere opgaven en belangen. Zo vraagt de woningbouwopgave om locaties voor nieuw te bouwen woningen, vraagt de transitie naar een circulaire economie mogelijk om meer ruimte voor bedrijventerreinen en logistiek, en vraagt kringlooplandbouw ook ruimte. Voor de energietransitie is de inpassing van bodemenergiesystemen en geothermie van belang, terwijl

¹⁰³ 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>

¹⁰⁴ Rijksoverheid. 'Nederland circulair in 2050', via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050>

¹⁰⁵ PBL. 'Stikstof en natuur', via <https://www.pbl.nl/onderwerpen/stikstof-en-natuur>

¹⁰⁶ Rijksoverheid (9 april 2024) 'Nog genoeg ruimte om te bouwen, maar kies verstandige locaties', via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/04/09/nog-genoeg-ruimte-om-te-bouwen-maar-kies-verstandige-locaties>

¹⁰⁷ Kamerbrief (2022) 'Water en bodem sturend', p. 2.

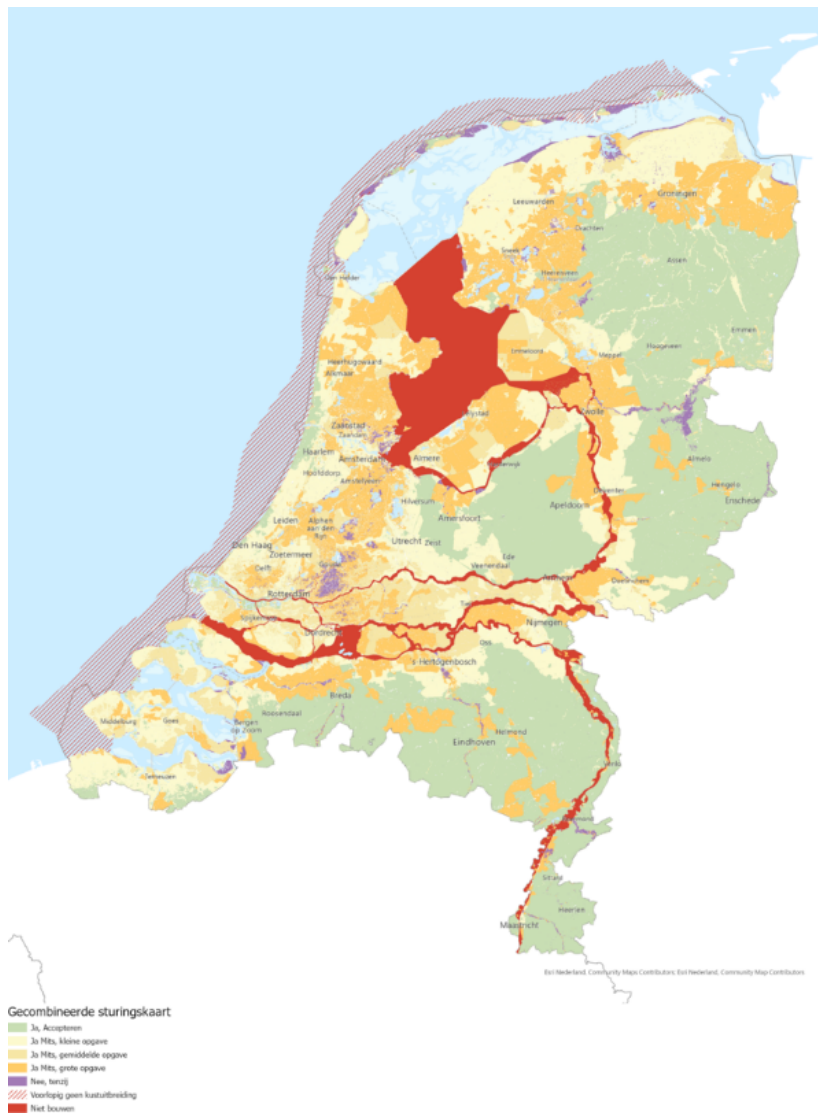
¹⁰⁸ Geldof (2024) Water en Bodem Sturend laten landen in de praktijk – Een handreiking voor het acteren in drie arena's. <https://www.deltares.nl/expertise/publicaties/water-en-bodem-sturend-laten-landen-in-de-praktijk-een-handreiking-voor-het-acteren-in-drie-arenas>

¹⁰⁹ Ministerie van IenW (2024) Brief Water en bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024, via <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-d278a56998fb4253af9f35329e230b7bacafc217/pdf>

¹¹⁰ Ministerie van IenW (2021). Beleidsnota Drinkwater 2021-2026: Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening, via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ae2317be-417a-409f-bd2d-59ec08a55620/pdf>

diezelfde ruimte nodig kan zijn voor drinkwaterwinning. Het blijft daarom van belang om 'water en bodem' expliciet een rol te laten spelen in afwegingen en keuzes.

Figuur 3: Gecombineerde sturingskaart. Waar is het wel en niet verstandig om te bouwen?



Bron: Ministerie van IenW.¹¹¹

3.5 Dragen van risico's

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. 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. 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

¹¹¹ Zie <https://storymaps.arcgis.com/stories/e14fe0614cc1440496b90ae03e7a2ce0>

een primaire waterkering niet te dragen zijn. Funderingsschade ontstaat vaak geleidelijk, waardoor er geen sprake is van een onzeker voorval.¹¹²

Maar wie moet die kosten dan dragen? Voor individuele gedupeerden en de overheid zijn die kosten ook niet zonder meer te dragen. Momenteel ontbreekt een vorm van publiek-private compensatie om schade bij wateroverlast en overstromingen te vergoeden. Dit terwijl de risico's op droogte en wateroverlast toenemen als gevolg van klimaatverandering. 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.¹¹³ 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.

Momenteel wordt de inrichting van een centraal loket voor de schadeafhandeling van alle typen overstromingen verkend. Deze verkenning wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) met betrokkenheid van de ministeries van IenW en Financiën (Fin).¹¹⁴ Het kabinet-Rutte IV concludeerde namelijk dat de schade mogelijk wel verzekeraar zou worden voor huishoudens met een publiek-private verzekeringsconstructie, maar dat de nadelen van een publiek-private verzekeringspool zwaarder wegen dan de voordelen. Deze optie wordt daarom niet verder uitgewerkt. De genoemde voordelen van één loket voor schadeafhandeling zijn duidelijkheid voor burgers, efficiëntie in de afhandeling en flexibiliteit in de aanpak. Nadelen zijn de gecompliceerde kostenverdeling tussen overheid en verzekeraars en de afwezigheid van een uniforme aanpak.¹¹⁵ Ook wordt momenteel de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) geëvalueerd. De evaluatie, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV, wordt verwacht in het najaar van 2024. Duidelijk moet worden of de Wts voldoende toekomstbestendig is, in het bijzonder als het gaat om verzekeringsmogelijkheden met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering. Een uitkomst kan zijn dat de Wts moet worden aangepast, of dat er andere maatregelen moeten worden genomen waarmee adequaat kan worden voorzien in de tegemoetkoming wanneer particulieren schade hebben geleden. Het gaat dan om schade die is ontstaan als gevolg van overstroming van primaire keringen. In de evaluatie worden de uitkomsten van de verkenning naar een centraal loket, meegewogen.¹¹⁶

3.6 Ter afsluiting

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. Alleen loopt het watersysteem tegen zijn grenzen aan en gaan niet alle ontwikkelingen, bijvoorbeeld om de KRW-doelen te behalen, snel genoeg.¹¹⁷ Daar komt bij dat technologische oplossingen noodzakelijk zullen blijven (voor bijvoorbeeld drinkwaterwinning en -bescherming) maar op zichzelf niet voldoende zijn om de uitdagingen aan te pakken. Vanuit het waterbeheer klinkt ook de roep 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 perspectief worden gekeken en kunnen keuzes worden gemaakt die bijdragen aan een fundamentele omslag in onze omgang met water.

¹¹² Ministerie van Financiën (18 juni 2024) 'Verzekeraarbaarheid overstromingsrisico'

¹¹³ SER (2022) Verkenning *Hoe wonen werkt*; ING, Rabobank en ABN AMRO (2024) *Climate change and the Dutch housing market: Insights and policy guidance*.

¹¹⁴ Ministerie van Financiën (18 juni 2024) 'Verzekeraarbaarheid overstromingsrisico'.

¹¹⁵ Ministerie van Financiën (18 juni 2024) Appreciatie voorstel 2 – procedurele rol verzekeraars bij tegemoetkomingen Wts.

¹¹⁶ Ministerie van Financiën (18 juni 2024) 'Verzekeraarbaarheid overstromingsrisico'.

¹¹⁷ Ministerie van IenW (2024) Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW.

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.¹¹⁸ Brede welvaart vraagt naast een verantwoorde omgang met energie en grondstoffen ook om een verantwoorde omgang met water. Nederland is daar in het verleden erg succesvol in geweest. Maar om dat succes in de toekomst te behouden is het belangrijk om tijdig, met elkaar en in samenhang te werken aan het verbeteren van onze omgang met water. Nederland kan op die manier doorbouwen op de gelegde basis, gebruikmaken van haar technologische innovatiekracht en lastige keuzes maken. Daarvoor is een gezamenlijke blik en inspanning nodig van burgers, bedrijven, boeren, waterschappen, regio's en het Rijk. Het is belangrijk om nu actie te ondernemen omdat het invoeren van maatregelen, investeren, gedragsverandering en het verlenen van vergunningen tijd kost. In deze verdieping van de signalering 'Naar een toekomstbestendige omgang met water' 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.

¹¹⁸ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst.*

Bijlage – Samenstelling commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO)

Onafhankelijke leden

dr. S.R.A. (Steven) van Eijck (voorzitter, vanaf april 2024)

drs. E.H.T.M. (Ed) Nijpels (voorzitter, t/m maart 2024)

prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot (t/m maart 2024)

L.C. (Luce) van Kempen MSc (t/m maart 2024)

prof. dr. K. (Katrien) Termeer

Ondernemersleden

ing. F.J. (Frits) de Groot (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Plaatsvervangend: drs. W. (Willem) van Toor

drs. M. (Mark) Heijmans (LTO-Nederland)

Plaatsvervangend: ir. A.W. (Anne Wietse) Boer

Werknemersleden

A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)

drs. C.J.M. (Caroline) Rietbergen (FNV)

Plaatsvervangend: drs. K.M.C. (Kristel) Lageweg

B. (Bas) van Weegberg LL.M. (FNV)

Plaatsvervangend: P.J.M. (Petra) Bolster-Damen

Natuur- en milieuorganisaties

drs. R. (Rob) van Tilburg (Stichting Natuur & Milieu)

Plaatsvervangend: ir. M.H. (Marita) Voogt

Adviserende leden

drs. G. (Guido) Braam

D. (Dion) Huidekooper MSc (Jonge Klimaatbeweging, t/m juni 2024)

dr. ir. S. (Sonja) Kruitwagen (PBL)

Plaatsvervangend: drs. A. (Aldert) Hanemaaijer

drs. J.F. (Jos) Reinhoudt (MVO Nederland)

drs. S. (Sophie) Steins Bisschop (DNB)

Plaatsvervangend: G. (Guido) Schotten

D. (Dieuwertje) Wallaart BSc (Jonge Klimaatbeweging, vanaf juli 2024)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. W. (Willem) Evers (IenW)

Plaatsvervangend: drs. D.G. (Geert) Koskamp

SER-secretariaat

dr. M.J. (Maikel) Kishna

A.S. (Anne Sophie) Stoop MA MSc