

Voldoende zoetwater als uitdaging voor de toekomst

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen



Rekenkamer Waterschap Hunze en Aa's

4 november 2025

Samenstelling Rekenkamer:

Henk Nijmeijer (voorzitter)

Marcel Timmerman

Marieke Ekelenkamp

Jeen Everaarts (secretaris)

1 Inleiding

De rekenkamer van waterschap Hunze en Aa's heeft onderzoek gedaan naar het beleid over de beschikbaarheid van zoetwater van het waterschap Hunze en Aa's. Onderzoeksbureau Ambient heeft dat onderzoek voor ons uitgevoerd en een rapport van bevindingen opgesteld. Centraal staat de vraag in welke mate de maatregelen en activiteiten bijdragen aan de weerbaarheid tegen zoetwatertekorten en of deze maatregelen effectief en efficiënt zijn. In hoeverre is het beleid van het waterschap op dit gebied doelmatig en doeltreffend ingericht en uitgevoerd?

Rekenkameronderzoek beoogt om leereffecten op te leveren voor het dagelijks bestuur (DB) en algemeen bestuur (AB) van het waterschap. Doel van dit onderzoek is om het AB van het waterschap inzicht bieden in de mate van doelrealisatie van het eigen zoetwaterbeleid, en handvatten bieden voor (bij)sturing voor de toekomst

Dit document geeft de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weer. De uitgebreide bevindingen van het onderzoek en de onderzoeksopzet (aanleiding, doelstelling, aanpak) staan in het rapport van bevindingen dat een apart onderdeel is van het eindrapport.

2 Samenvatting

De beschikbaarheid van zoetwater is van groot belang voor verschillende sectoren, waaronder landbouw, industrie, drinkwatervoorziening, natuur en woningbouw. Tekorten kunnen leiden tot hogere kosten, opbrengstverlies en belemmering van productie- en leefomstandigheden. Klimaatverandering en een toenemende vraag brengen de beschikbaarheid onder druk, waardoor schaarse en conflicterende belangen tussen sectoren kunnen verergeren. Het financiële belang is aanzienlijk: investeringen in infrastructuur, maatregelen tegen tekorten en alternatieve wateraanvoer vergen grote investeringen. Effectief beleid is nodig om risico's te beperken en beschikbare middelen doelmatig in te zetten.

Klimaatverandering zorgt voor vaker voorkomende droogte en een groeiende vraag naar zoetwater, waardoor de landelijke beschikbaarheid onder druk staat. Het nationale Deltaprogramma Zoetwater is opgezet om Nederland weerbaarder te maken tegen tekorten, waaraan waterschappen een belangrijke bijdrage leveren.

In dit onderzoek staat de wijze waarop waterschap Hunze en Aa's invulling geeft aan het Deltaplan Zoetwater centraal. Het waterschap heeft zich ten doel gesteld zich in te spannen voor voldoende water, nu en in de toekomst constateert tegelijk ook dat er niet overal en altijd voldoende water beschikbaar is.

In het coalitieakkoord van het waterschap en in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 heeft het waterschap maatregelen en doelen vastgelegd, zoals water vasthouden, infiltratie verbeteren, peilbeheer en passend grondgebruik, met als einddoel in 2050 bestand te zijn tegen zoetwatertekorten. Vanwege het maatschappelijke belang en de actuele uitdagingen heeft de rekenkamer onderzoek laten doen naar het zoetwaterbeleid van het waterschap. Dit

onderzoek moet het algemeen bestuur inzicht geven in de voortgang van dit beleidsdossier en mogelijkheden bieden voor bijsturing.

De ambitie 2022-2027 uit het Waterbeheerprogramma (WBP) is in vijf delen uiteengezet, en heeft het waterschap als volgt geformuleerd in Hoofdstuk 6 Deltaplan Zoetwater¹:

We zetten in op het conserveren van grond- en oppervlaktewater.

- 1. In 2027 hebben we de verdeling van het aanvoerwater verder geoptimaliseerd.*
- 2. We hebben mogelijkheden voor beregenen uit grondwater voor ons hele gebied in beeld gebracht.*
- 3. In gebieden waar dat aan de orde is, is de zoetwaterbeschikbaarheid in 2027 geactualiseerd en gecommuniceerd naar de watergebruikers.*
- 4. We hebben onze gebruikers nog meer bewust gemaakt van het feit dat niet overal en niet altijd voldoende zoet water gegarandeerd kan worden en dat ze water efficiënt moeten gebruiken.*
- 5. Gebruikers passen technieken toe om watergebruik te beperken en delen hun kennis.*

Voor elk van de “deelambities” heeft het waterschap in het WBP doelen geformuleerd en daaraan maatregelen gekoppeld die een realisatiedatum hebben tussen 2022 en 2027. Dit onderzoek heeft niet alleen naar de maatregelen uit Hoofdstuk 6 van het WBP gekeken maar ook in andere hoofdstukken van het WBP zijn maatregelen gevonden die direct bijdragen aan zoetwaterbeschikbaarheid.²

De rekenkamer wil graag weten in hoeverre het waterschap op koers ligt voor wat betreft haar ambities.

Het onderzoek heeft drie **centrale vragen**:

1. Hoe geeft het waterschap invulling aan het Deltaprogramma Zoetwater?
2. Is het waterschap goed op weg om zijn doelen voor de periode tot 2027 ten aanzien van dit onderwerp te realiseren?
3. Zijn de maatregelen die het in dit kader neemt effectief en efficiënt?

Om antwoord te krijgen op deze vragen worden de volgende vijf beleidsonderdelen onderscheiden:

- 1) **Doelen en maatregelen** die het waterschap heeft geformuleerd voor zoetwaterbeschikbaarheid, en de aansluiting daarvan bij het nationale en regionale Deltaprogramma;
- 2) **Organisatie** van de totstandkoming en de uitvoering van de maatregelen;
- 3) **Realisatie van maatregelen en kosten**: in hoeverre de uitvoering verloopt volgens planning en begroting;
- 4) **Monitoring van effecten en doelbereik**: inzicht in de effecten van genomen maatregelen op de zoetwaterbeschikbaarheid;
- 5) **Informatievoorziening aan en rol van het Algemeen Bestuur** wat betreft het zoetwaterbeleid van het waterschap.

Voor elk van deze vijf onderdelen zijn deelvragen opgesteld (10 in totaal), die helpen om de hoofdvragen te beantwoorden.

¹ WBP, Hunze & Aa's, p.38.

² Zie Tabel 5: Maatregelen die bijdragen aan zoetwater, opgenomen onder “waterveiligheid” en “KRW” van het WBP.

Om tot een objectieve beantwoording van de vragen te komen, is een normenkader opgesteld. Voor iedere norm in het normenkader is aangegeven in welke mate aan deze norm wordt voldaan. De bevindingen hiervoor zijn verzameld door een bureaustudie naar (beleids)documenten, waaronder ook stukken van de vergaderingen van het algemeen bestuur. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren en portefeuillehouders en is er een dialoog georganiseerd met een vertegenwoordiging van de fracties van het algemeen bestuur. De resultaten hiervan zijn allemaal terug te vinden in het rapport van bevindingen. De beantwoording van hoofd- en deelvragen zijn ook verwerkt in de conclusies die hierna volgen.

Beantwoording centrale vragen

Hoe geeft het waterschap invulling aan het Deltaprogramma Zoetwater?

Het waterschap Hunze en Aa's geeft invulling aan het Deltaprogramma Zoetwater door in het Waterbeheerprogramma (WBP) 2022-2027 concrete doelen en maatregelen te formuleren voor de periode tot 2027.

Deze maatregelen richten zich onder meer op de voorbereiden van fysieke maatregelen zoals het vasthouden van water, het verbeteren van de infiltratie in de bodem, het (tijdelijk) verhogen van het waterpeil en het stimuleren van passend landgebruik. Hoewel de maatregelen uiteindelijk kunnen bijdragen aan de zoetwateropgave, bevinden zij zich grotendeels nog in de fase van onderzoek, voorbereiding of bewustwording. De daadwerkelijke fysieke uitvoering en meetbare effecten op de zoetwaterbeschikbaarheid volgen in latere fasen. Daarmee is de invulling op dit moment vooral beleidsmatig van aard, gericht op kennisopbouw en samenwerking. Het waterschap heeft relatief weinig maatregelen die passen bij het eerste punt van de landelijke voorkeursvolgorde: een slimme ruimtelijke inrichting³. Een verklaring hiervoor is dat ruimtelijke ordening nu eenmaal niet binnen de bevoegdheid van het waterschap ligt. De sturing hierop (volgens het beleidskader Water en Bodem sturend) is aan gemeenten en provincies. Wel is het waterschap proactief over dit thema in gesprek met provincies en gemeenten.

Door deze beleidsmatige aanpak sluit het waterschap aan bij zowel het nationale als het regionale Deltaprogramma Zoetwater en draagt het bij aan het vergroten van de weerbaarheid tegen zoetwatertekorten, met als einddoel om in 2050 volledig weerbaar te zijn tegen zoetwatertekorten.

³ Voorkeursvolgorde voor het omgaan met zoetwatertekort:

1. een slimme ruimtelijke inrichting die beter rekening houdt met (de beschikbaarheid van) water.
2. zuiniger zijn met water.
3. beter vasthouden van water.
4. slimmer verdelen van water.
5. accepteren van het restrisico op schade door watertekorten.

Het Nationale Deltaprogramma stelt dat deze voorkeursvolgorde van toepassing is op het (door het Rijk beheerde) hoofdwatersysteem, en geeft het als richtlijn mee aan de Zoetwaterregio's voor de regionale watersystemen. De regio's hebben hierin vrijheid.

De maatregelen die niet in Hst. 6 *Deltaplan Zoetwater* staan, zijn in andere hoofdstukken van het WBP opgenomen omdat zij naast zoetwaterbeschikbaarheid tevens (en soms primair) andere doelen dienen zoals waterveiligheid (Hst. 5 WBP) of waterkwaliteit (Hst. 7 WBP). In het WBP staat niet verwoord of en hoe deze maatregelen, naast waterveiligheid of waterkwaliteit, bijdragen aan de zoetwaterbeschikbaarheid.

Is het waterschap goed op weg om zijn doelen voor de periode tot 2027 ten aanzien van dit onderwerp te realiseren?

Het waterschap is goed op weg om de doelen voor de periode tot 2027 ten aanzien van zoetwater te realiseren. De meeste maatregelen zijn in uitvoering, sommige zijn afgerond, en vertragingen zijn verklaarbaar en niet kritisch voor het behalen van de doelen binnen de gestelde termijn. Ook is er voldoende capaciteit en budget. De aanpak is in lijn met nationale en regionale doelen. Wel bevinden veel maatregelen/activiteiten zich nog in de onderzoeks- of pilotfase waardoor directe effecten op zoetwaterbeschikbaarheid pas later zichtbaar worden. Deze onderzoeken zijn echter noodzakelijk voor toekomstige beleid. Hierdoor zijn de fysieke effecten op de beschikbaarheid van zoetwater nog beperkt zichtbaar, maar de beleidsmatige voortgang is voldoende om de doelen voor deze planperiode te kunnen behalen.

Zijn de maatregelen die het in dit kader neemt effectief en efficiënt?

Op basis van het rapport kan niet eenduidig worden vastgesteld of de maatregelen voor zoetwater effectief en efficiënt zijn. De meeste maatregelen zijn nog niet direct te beoordelen op effectiviteit, omdat ze vooral gericht zijn op kennisontwikkeling en beleidsvorming. Slechts enkele fysieke maatregelen zijn gekwantificeerd en onderbouwd.

Er is een heldere begroting en er zijn aanwijzingen dat middelen efficiënt worden ingezet, maar een schriftelijke onderbouwing hiervan ontbreekt. Het algemeen bestuur heeft wat dat betreft behoefte aan meer transparantie en een vergelijking met alternatieve oplossingen.

Het waterschap werkt inhoudelijk aan de juiste thema's en toont lerend vermogen, maar de daadwerkelijke effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen zal pas op langere termijn duidelijk worden als beleid en veldmaatregelen breed zijn geïmplementeerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat het waterschap inhoudelijk goed op koers ligt met de uitvoering van het zoetwaterbeleid. De huidige fase legt vooral een beleidsmatige en onderzoeksbasis voor toekomstige fysieke maatregelen. De doeltreffendheid van de aanpak zal pas duidelijk worden wanneer deze vervolmaatregelen worden uitgevoerd, terwijl de doelmatigheid van de inzet van middelen op dit moment nog beperkt inzichtelijk is vanwege het ontbreken van een systematische onderbouwing.

3 Conclusies

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- 1) Het waterschap heeft een uitgebreid inhoudelijk programma met maatregelen (WBP hoofdstuk 6) voor de periode 2022-2027 die bijdragen aan het Deltaprogramma Zoetwater. Het programma is gebaseerd op een gedegen analyse van hoe het

probleem van zoetwatertekort speelt in de regio, en op een duidelijke strategie met vijf sporen om weerbaarder te worden tegen zoetwatertekorten. De strategie is goed afgestemd op de (gebiedsspecifieke) probleemanalyse, en op de regionale en nationale strategieën.

- 2) Er zijn geen kwantificeerbare doelstellingen of prestaties voor de meeste maatregelen opgenomen. Dat is ook niet verplicht. Er wordt daarom geen kwantitatief doelbereik gemonitord voor zoetwatermaatregelen. Sommige zoetwatermaatregelen staan vermeld onder andere programma's, zoals de KRW.
- 3) In de periode 2022-2027 wordt met name ingezet op onderzoek en bewustwording van stakeholders (boeren en bedrijven) om de mogelijkheden van bedrijfsvoering aan te passen. Er zijn relatief weinig maatregelen die direct de toevoer, afvoer en het verbruik van zoetwater beïnvloeden. Daarmee zijn er weinig maatregelen die al direct bijdragen aan het verminderen van de kans op zoetwatertekorten. De maatregelen gericht op onderzoek en bewustwording uit de huidige periode zijn niet direct effectief en efficiënt. Ze worden dat pas als ze opvolging krijgen door vervolgacties in een volgende fase.
- 4) Het waterschap ligt redelijk goed op schema in de uitvoering van acties die het gepland had voor deze termijn (2022-2027). Een aantal maatregelen lopen achter op de planning, maar betrokkenen verwachten deze wel nog binnen de huidige periode te kunnen afronden.
- 5) In de regionale en landelijke gremia zet het waterschap zich actief in voor zoetwatervraagstukken die het eigen beheergebied overstijgen. Hierbij zoekt het actief de samenwerking met partners in de regio, en vertegenwoordigt ondertussen ook goed het eigen belang in het kader van zoetwaterverdeling over de regio's. De samenwerking krijgt vorm onder andere in bestuurlijke overleggen zoals het Bestuurlijk Platform IJsselmeergebied (BPIJ) en het Bestuurlijke Overleg Zoetwaterregio Noord-Nederland (BONN) en in het ambtelijke overleg voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied (DPIJ) en het Ambtelijk Overleg Zoetwaterregio Noord-Nederland (AONN).
- 6) Het waterschap werkt pragmatisch, medewerkers weten elkaar goed te vinden en de organisatie kenmerkt zich door wendbaarheid. Medewerkers zoeken elkaar op (ook over teams heen) en maken zo goed gebruik van "koppelkansen": projecten die meerdere doelstellingen tegelijk realiseren. Een risico van deze pragmatische werkwijze, is het gebrek aan navolgbaarheid. Als niet alles duidelijk wordt vastgelegd, is voor derden (inclusief het eigen Algemeen Bestuur) beperkt inzichtelijk hoe men tot de keuze voor bepaalde projecten en acties gekomen is.
- 7) Het zoetwaterdossier is gekoppeld aan één beleidsambtenaar. Deze ambtenaar is goed op de hoogte van de inhoud, mogelijke koppelkansen met andere dossiers en de bestuurlijke kwesties. Hierdoor is het duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt, waar de regie ligt en is er weinig informatieverlies in de communicatie. Een

risico van deze compacte werkwijze is de kwetsbaarheid van het dossier bij uitval van deze beleidsambtenaar.

- 8) De interactie tussen het algemeen bestuur en de ambtelijke organisatie is overwegend goed. Vragen uit het algemeen bestuur worden snel en helder beantwoord door de ambtelijke organisatie. Ook bereidt de ambtelijke organisatie besluiten voor het bestuur goed voor, met de relevante informatie en inkadering van de beslisruimte. Het algemeen bestuur merkt wel op dat andere invalshoeken of ideeën vanuit het algemeen bestuur niet altijd gehoor vinden bij de ambtelijke organisatie en heeft behoefte aan meer ruimte om die input te leveren.

4 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies volgt een reeks aanbevelingen:

- 1) Formuleer doelen explicieter, concreter en meetbaar. Hiermee wordt het mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen in de toekomst beter te beoordelen. Hierbij is het tevens wenselijk een hiërarchie in doelen aan te brengen: met bovenaan wat het waterschap wil bereiken om het probleem van zoetwatertekort te beheersen. Vertaal deze hoofddoelen vervolgens naar tussendoelen met een duidelijke tijdlijn. Zo kan de voortgang en het doelbereik worden gemonitord. Uiteraard moeten de variabelen die hierbij gemonitord worden wel aansluiten op het doel. Monitoring moet dus gericht zijn op doelbereik, niet op maatregelen.
- 2) Bouw de huidige strategie met vijf sporen verder uit⁴, door een goede opvolging te geven aan de onderzoeksresultaten uit de huidige fase en een “slimme ruimtelijke inrichting” onderdeel te maken van het beleid en de maatregelen (voor zover het waterschap daar invloed en handelingsperspectief op heeft). Vertaal de onderzoeksresultaten naar maatregelen in een volgende fase die de zoetwateropgave (directer) beïnvloeden. Het onderzoek naar de toename van de watervraag bijvoorbeeld geeft waardevolle inzichten in welk type gebruik toeneemt. Afhankelijk van dat type gebruik kunnen vervolgmaatregelen worden geformuleerd specifiek voor die doelgroep of functie.
- 3) Maak keuzes, overwegingen en besluiten beter navolgbaar, zowel voor de ambtelijke organisatie als voor het algemeen bestuur. Onderbouwingen en keuzes voor maatregelen of voor koppelkansen kunnen beter gedocumenteerd, waarbij het uiteraard niet de bedoeling is dat dit tot meer (verplichte) administratie leidt. Dat kan echter eenvoudig en op basis van een beperkt aantal aandachtspunten/vragen, zoals:

⁴ Het waterschap kent de volgende vijf sporen om de weerbaarheid tegen zoetwatertekorten te versterken: Wateraanvoer, water conserveren, water optimaal verdelen, beregenen uit grondwater, beperken watergebruik. Een nadere toelichting van de vijf sporen is opgenomen in het Bevindingenrapport.

- *Wat is de aanleiding voor een project? Is er een koppelkans met een ander project of betreft het een uitkomst van een analyse/onderzoek?*
 - *Zijn er alternatieve oplossingen overwogen, en zo ja, welke?*
 - *Wat is het samenspel met andere opgaven? Is sprake van een uitruil/compromis ten aanzien van andere opgaven? Of juist van een koppelkans/versterking?*
 - *Een onderbouwing van de inzet van middelen voor de gekozen maatregel (waarom doelmatig en efficiënt).*
- 4) Breid het aantal medewerkers dat betrokken is bij het zoetwaterdossier uit. Hoewel de huidige werkwijze voordelen heeft, is het gezien de omvang en de toekomstige opgave wenselijk om de personele bezetting op dit vraagstuk te vergroten. Daarmee blijft de kennis behouden (kan deze ook worden overgedragen) en wordt de kwetsbaarheid verkleind.
- 5) Verbeter het samenspel tussen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie. Het is wenselijk dat het algemeen bestuur niet alleen reageert op stukken maar ook ruimte krijgt om mee te denken over de visie, de doelen en mogelijke oplossingen. Het algemeen bestuur kan deze ruimte creëren door het dagelijks bestuur te verzoeken met deze wens rekening te houden. Voor de ambtelijke organisatie biedt het kansen om extra input op te halen voor het programma.