

# ‘Bestuurlijke ontpoldering’ moet waterbeheer Nederland vlot trekken

**Veel waterprojecten in Nederland ondervinden vertraging of worden zelfs helemaal niet uitgevoerd door de bestuurlijke complexiteit. Regelgeving staat in de weg, maar ook overheden met verschillende belangen en wensen. Daarbij worden de zaken er niet makkelijker op door de financiële crisis en de aangekondigde bezuinigingen van de rijksoverheid. Op de achtergrond speelt daarbij nog de discussie over de instituties in Nederland: moeten de taken van waterschappen, gemeenten en provincies blijven zoals ze zijn? Moeten ze ingrijpend veranderen of moet misschien zelfs een hele bestuurslaag verdwijnen? Tegelijkertijd leidt deze onzekerheid wellicht tot meer efficiëntie. De Unie van Waterschappen kwam al met het plan om het rioolbeheer over te nemen, Vitens lanceerde kortgeleden het idee van waterketenbedrijven, aparte NV's die de waterketen beheren. Ideeën genoeg, nu nog de mensen die passie en doorzettingsvermogen hebben om deze uit te (laten) voeren. We zitten nu in een interbellum waar we bestuurlijk sterker uit moeten komen, zo was de hoofdgedachte op de Nationale Waterconferentie 2009 van het Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid op 23 en 24 november in Soestduinen.**

‘Bestuurlijke ontpoldering’ werd gedurende de conferentie het containerbegrip voor minder regels, meer samenwerking van de overheid, sterke regisseurs, het doorhakken van knopen en ‘gewoon doen’. Dat die ontpoldering nodig is, bleek uit de vele verhalen en voorbeelden van diverse sprekers, waarbij allerlei projecten verzanden in processen en overleggen of zelfs sneuvelen op de tekentafel.

Gelukkelijk zijn er ook projecten die wél slagen. Zo gaf Co Verdaas (gedeputeerde in Gelderland) het voorbeeld van Waalweelde, waar het buitendijkse gebied van de Waal vanaf de Duitse grens tot de grens met Zuid-Holland klaar wordt gemaakt voor de toekomst. Daar wordt meer ruimte voor de rivier gecreëerd, samen met ecologische verbeteringen. Zijn collega-gedeputeerde Ger Driessen (Limburg) gaf ook een aantal voorbeelden van projecten die voortvarend waren aangepakt: de Zandmaas en de Grensmaas bijvoorbeeld. Dijkgraaf Annemarie Moons van Vallei & Eem kwam met een ander geslaagd project uit haar tijd als gedeputeerde van de Provincie Noord-Brabant: de Overdiepse Polder, waar het initiatief vanuit de bewoners kwam om als bescherming tegen hoogwater op terpen te gaan wonen. Een voorbeeld van hoe het niet moet is wat haar betreft het gebied Binnenveld, op de grens van Utrecht en Gelderland. Dit gebied ligt ingeklemd tussen stedelijk gebied en kent verschillende functies: recreatie, waterberging, natuur en landbouw. Verbetering van het gebied loopt momenteel vast door de vele partijen die belang hebben bij het gebied en regelgeving zoals Natura 2000. Het gevolg is ook dat de burgers in dat gebied zich afwenden van alle plannen en er geen draagvlak bestaat om ook maar iets uit te voeren.

Uit de voorbeelden van geslaagde en niet-geslaagde projecten blijkt dat een aantal

factoren van belang is bij het realiseren van plannen: gedeelde belangen, draagvlak, samenwerking van de betrokken overheden, een sterke regisseur en geld. In het ideale geval financiert het project zichzelf, zoals in Limburg door de verkoop van zand en/of grind of elders door de verkoop van woningen.

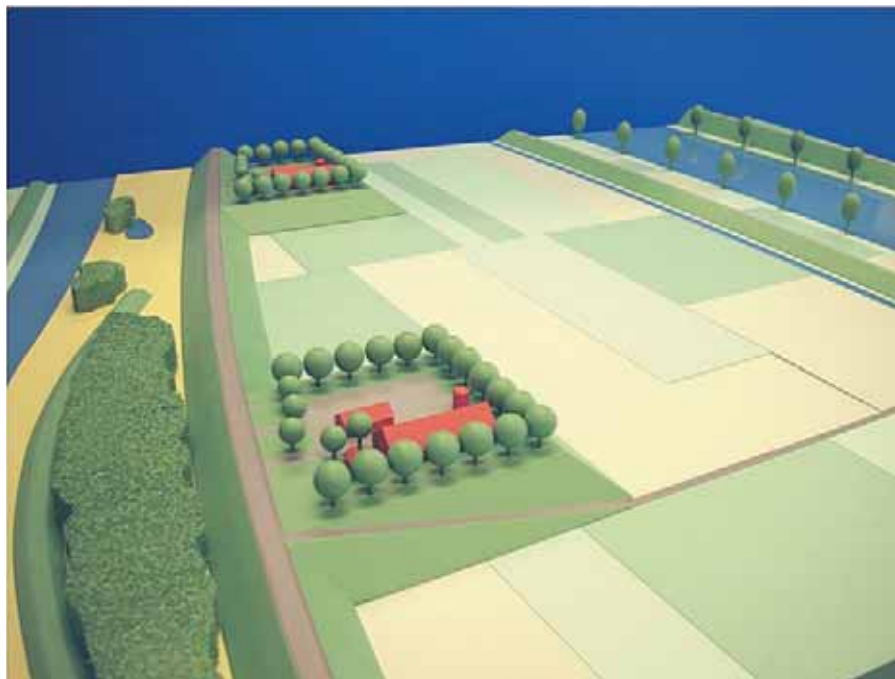
Behalve de bestuurlijke drukte en de vele, al dan niet conflicterende regels, kan ook de individuele bestuurder of politicus van doorslaggevend belang zijn. Ellen Masselink van ontwikkelingsmaatschappij AM kwam met een voorbeeld van een nieuwe combinatie van functies in de Westflank (Haarlemmermeer). De ideeën van AM werden niet overgenomen, omdat ze nieuw waren en daardoor voor onzekerheid zorgen. Op andere plaatsen worden nieuwe ideeën juist omarmd, zo bleek uit haar ervaringen. Rotterdam lijkt zo'n plek te zijn. Paula Verhoeven, ‘klimaatdirecteur’ van de gemeente Rotterdam, gaf voorbeelden van concrete projecten die in de stad worden uitgevoerd om nu en in de toekomst met water om te gaan. Zo wordt een parkeergarage gecombineerd met een grote waterberging, er wordt een drijvend paviljoen gerealiseerd en groene daken aangelegd. Maar ook goede ideeën kunnen niet zonder draagvlak van de bewoners: de waterpleinen, die midden tussen de huizen voor zowel speelruimte als waterberging moeten zorgen, worden zeer gewaardeerd door de bewoners. Maar liever in een andere straat.

De noodzaak voor het doorhakken van knopen en het uitvoeren van projecten in Nederland bleek wel uit het verhaal van Pier Vellinga (hoogleraar Wageningen Universiteit). Ondanks de onzekerheden over de ontwikkeling van het klimaat lijkt een zeespiegelstijging onafwendbaar. Vellinga werkte mee aan het advies van de jongste Deltacommissie dat vorig jaar september

verscheen. Hij pleit voor doorbraakvrije dijken, die dusdanig breed zijn dat ze een mogelijke overstroming kunnen omzetten in alleen wateroverlast. Maar wat ook wordt besloten, het moet wel snel gebeuren, aldus Vellinga.

De vraag is dan ook: hoe kunnen we dat proces van planvorming tot uitvoering versnellen? Over die vraag boog Geert Teisman zich (hoogleraar Erasmus Universiteit). Hij constateerde dat we een lange traditie van de wens naar snelle uitvoering hebben en een even lange traditie van het niet uitvoeren van die wens. Overigens is Nederland niet uniek in dat aspect; ook in andere landen gaat de uitvoering niet zo snel als gewenst. In zijn optiek moeten we afstappen van een gefaseerde uitvoering: de volgorde probleem - plan - uitvoering is niet haalbaar door de complexiteit en de vele nieuwe problemen en vragen die in elke fase opduiken. Beleid en uitvoering zouden parallel moeten lopen en flexibel moeten zijn zolang het doel niet uit het oog wordt verloren. Integrale doelen vereisen integrale processen en die zijn per definitie ingewikkeld. Die complexiteit moeten we erkennen. Integraliteit moet het uitgangspunt zijn: een aantal verschillende processen op een later moment integreren is zeer lastig door de belangen die dan al gevestigd zijn.

Maar wat betekent dit nu voor de praktijk? Eén van de grote (lopende) projecten waar integraal denken centraal staat, is de transitie van de zuidwestelijke delta. De Deltawerken hebben voor veiligheid gezorgd, maar ook voor ecologische problemen. Om die op te lossen zonder de veiligheid en andere belangen (recreatie, landbouw, zoetwatervoorziening) in het nauw te brengen, is het nodig de delta als één geheel te beschouwen. Joost Schrijnen, programmadirecteur van de stuurgroep zuidwestelijke



Ontwerp van de inrichting van de Overdiepse Polder (Bron: provincie Noord-Brabant/ Maquette Studio Stens).

delta, beschreef het tot nu toe gevoerde proces om alle partijen en belangen te betrekken bij de planvorming. De problemen van de delta moeten 'eigendom' worden van de bewoners en de belanghebbenden, zodat ingrijpende oplossingen gedragen worden door alle partijen.

Toch biedt de bestuurlijke complexiteit ook mogelijkheden. Juist door de stroperigheid van bestuurlijke processen ontstaat de wens naar versimpeling en versnelling. Rik van Terwisga van waterleidingbedrijf Vitens liet duidelijk zien in welke spagaat een drinkwaterbedrijf terecht kan komen. Zo heeft het bedrijf de plicht waterwingebieden in te stellen om de watervoorziening veilig te stellen. Tegelijkertijd willen gemeenten, die aandeelhouder zijn van datzelfde waterbedrijf, die grond graag gebruiken voor bijvoorbeeld woningbouw. Dergelijke belangenconflicten noopten Vitens om goed naar zichzelf te kijken en vast te stellen wat de doelen eigenlijk zijn. Uiteraard de levering van goed drinkwater, maar ook solidariteit met de maatschappij (realiseren drinkwaterprojecten in het buitenland) en het besparen op kosten voor de maatschappij. Uit die laatste gedachte, en ook om de bestuurlijke complexiteit enigszins te stroomlijnen, kwam de gedachte voort om de afvalwaterketen onder te brengen in aparte NV's. Deze bedrijven zouden op regionale schaal moeten opereren met gemeenten en waterschappen en eventueel de provincies als aandeelhouders. Dat een bundeling van functies tot kostenvoordeel kan leiden, blijkt uit het succes van Aquario, dat in Friesland voor een aantal gemeenten het rioolbeheer overneemt. Deze manier van werken heeft al een besparing van 15 tot 20 procent opgeleverd. Henk Brons van belangenvereniging VEMW zag dit als een stap in de goede richting, evenals het voorstel van de Unie van Waterschappen om het rioolbeheer helemaal in handen van de waterschappen te geven.

Maar behalve het oplossen van de problemen in eigen land wil Nederland zich graag profileren in het buitenland. Een aantal Nederlandse advies- en ingenieursbureau's is al bezig met aansprekende projecten. Piet Dircke van Arcadis gaf daar voorbeelden van, met name in New Orleans. De Nederlandse kennis staat daar in hoog aanzien en wordt graag benut. In financieel opzicht zijn deze projecten misschien niet de meest winstgevende, omdat veel met lokale medewerkers wordt gewerkt, maar deze projecten zijn zeer geschikt als visitekaartje. Bovendien nemen de Nederlanders ook kennis mee terug.

Bert Satijn van het programma Leven met Water poneerde in een discussie met Dircke en de aanwezigen de stelling dat Nederland vol is van de eigen kennis, maar niet moet onderschatten dat ook in het buitenland veel kennis aanwezig is. Dircke onderkende dit en gaf aan dat sommige buitenlandse klanten 'nieuwe kennis' willen. Ook willen buitenlandse delegaties graag meer zien dan de Deltawerken. Zo zijn de drijvende steden een geliefd onderwerp, maar helaas is in Nederland maar een beperkt aantal drijvende woningen gebouwd. Dircke pleitte dan ook voor samenwerking tussen bedrijven en overheden om de status van Nederland als innovatieve waterbouwer te bevestigen en te versterken.

De opkomst van andere landen als water-experts werd bevestigd in het verhaal van Taco van Someren en Shuhua van Someren-Wang (van adviesbureau Ynnovate), die gingen op het totstandkomen van innovaties en de ontwikkelingen in met name China. Van Someren poneerde de stelling dat het Nederlands waterbeheer goed is, maar niet (meer) innovatief. De toekomst van het waterbeheer ligt volgens hem in strategische innovaties, die in het binnenland gebruikt kunnen worden

en verkocht kunnen worden naar het buitenland.

De waterproblemen in China worden met grote voortvarendheid aangepakt volgens Shuhua van Someren-Wang. Waar in Nederland een gemiddelde tijd van 14 jaar ligt bij de overheid tussen begin en einde van grote projecten, gaat in China alles veel sneller. Dat betekent niet alleen dat grote binnenlandse problemen worden aangepakt, maar dat China ook veel kennis en ervaring opdoet met water. Volgens Van Someren-Wang heeft China Nederland binnen vijf jaar ingehaald op watergebied, een stelling die in de zaal voor beroering zorgde.

Dat het Nederlandse bestuursmodel niet te vergelijken is met het Chinese bestuurs- en beslismodel moge duidelijk zijn. Ook is duidelijk dat het Nederlandse model op dit moment voor problemen zorgt bij de uitvoering van projecten. De voordracht van gedeputeerde Rinske Krusinga (Noord-Holland) toonde haarfijn de knelpunten tussen de verschillen bestuurslagen aan. De provincie kreeg de opdracht van het Rijk om de zwakke plekken langs de kust aan te pakken, met niet alleen oog voor de veiligheid maar ook voor ecologie en economie. Na de bewoners enthousiast te hebben gemaakt, zou het nu wel eens kunnen dat er toch alleen naar veiligheid wordt gekeken: daarmee maakt de provincie zich niet geloofwaardig, volgens de gedeputeerde. Anderzijds typeerde Krusinga de waterschappen als een volledig functionele democratie, die zich verre zou moeten houden van het zelf ontwikkelen van beleid.

Bij de aanwezigen van het congres leefde het gevoel dat we aan de vooravond staan van grote wijzigingen in het bestuursmodel, concludeerde dagvoorzitter Peter van Rooij. Welke richting dat opgaat en hoe ingrijpend dat wordt, is nu nog niet duidelijk. Dat het nodig is om efficiënter te besturen en slagen te maken, is een gegeven, stelde hij. Hij verwacht dan ook dat 2010 een buitengewoon interessant jaar gaat worden in bestuurskundig opzicht.