

## APPÈL AAN DE NEDERLANDSE POLITIEK

# De (on)macht over het 'blauwe goud'

Op 9 april vindt een openbaar bestuurlijk-politiek debat plaats over de toekomst van het waterbeheer in Felix Meritis in Amsterdam. De organisatie ligt in handen van het Rathenau Instituut, dit naar aanleiding van het waterproject dat parallel loopt aan de huidige regeringsperiode. Aan de orde komen punten die de watersector veelal voor zich uitschuift: de organisatie en de financiering van het waterbeheer alsmede de departementale taakverdeling. Het debat wordt gevoerd op basis van drie stellingen, die eerder in conceptvorm zijn voorgelegd aan een representatieve groep van 50 personen uit de watersector en aanpalende beleidsvelden. Het debat vormt een bouwsteen voor een advies over waterbeheer aan de formateur van het nieuwe kabinet. In dit artikel worden de drie stellingen in een actuele context geplaatst, de belangrijkste reacties uit het veld weergegeven en geeft Peter van Rooy als projectmanager van het waterproject van het Rathenau Instituut zijn persoonlijke kijk op de stellingen. Zijn opvatting is gebaseerd op vier jaar onderzoek en gesprekken met honderden mensen uit de praktijk. Deze kijk valt uitdrukkelijk buiten de verantwoordelijkheid van het Rathenau Instituut.

Parallel aan de huidige kabinetsperiode loopt het waterproject 'Het blauwe goud verzilveren' van het Rathenau Instituut, dat zich met zijn resultaten primair richt tot het parlement. In 1998 is gestart met een inventarisatie van het functioneren van het waterbeheer in de praktijk. Hieruit kwam een beeld naar voren dat het waterbeheer alsook de cultuur van de watersector toen niet klaar was voor de uitdagingen van de 21e eeuw: te technisch georiënteerd, te ingetogen en te versnipperd. Vervolgens is in samenwerking met de Commissie Waterbeheer 21e eeuw onderzocht wat de rol is van water in de ruimtelijke ordening.

Die bleek marginaal. De maatschappelijke consequenties van deze ondergeschikte rol, gezien tegen het licht van klimaatverandering en bodemdaling, vormden de aanleiding voor de inmiddels uitgewerkte watertoets. Hiermee wordt aandacht voor water in ruimtelijke plannen afgedwongen en behoren planologische debacles zoals bijvoorbeeld in het geval van de Waalsprong hopelijk tot het verleden. Waterbeheer is in korte tijd fors gestegen op agenda's van politici en bestuurders. Deze vergrote aandacht laat ook de watersector niet onberoerd. Driftig wordt nu gewerkt aan stroomgebiedsvizies, de watertoets begint te leven bij gemeenten en uitinzendingen voor de prijsvraag 'Waterlandschap van de Toekomst' van Habiforum en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt dat medewerkers van publieke én private partijen popelen om de kansen die water biedt in de praktijk te brengen.

## Actuele obstakels

Deze positieve ontwikkelingen ten spijt, de praktijk blijkt te stuiten op obstakels die voortkomen uit de versnipperde taakverdeling en een cultuur die daarmee in overeenstemming is. Uit onlangs uitgevoerd onderzoek in samenwerking met Habiforum worden vanuit de praktijk van het waterbeheer welhaast in koor de volgende drie obstakels genoemd:

- moeizame samenwerking wat betreft (strategieën voor) uitvoering van integrale projecten,
- financiering die beperkt blijft tot bekostiging van kernactiviteiten en een integrale aanpak laat liggen
- en tenslotte een instrumentarium dat voornamelijk op sectorale leest is geschoeid.

Deze drie obstakels moeten worden opgelost, willen we er voor zorgen dat de ingezette beweging daadwerkelijk een vervolg krijgt in de praktijk en niet wegwijnt in boekenkasten.

De drie obstakels houden alle verband met de structuur van de watersector oftewel de historisch gegroeide verdeling van formele taken over circa 600 overheden: drie ministeries, tien directies van Rijkswaterstaat, twaalf provincies, 496 gemeenten, 53 waterschappen en 23 waterleidingbedrijven. Nu zich een heldere en breed onderschreven strategie aftekent, lijkt het tijd ons ook over de structuur te buigen. Immers 'structure follows strategy', oftewel eerst nadat de strategie helder is kan de structuur daarop worden toegesneden. Met

het oog hierop zijn door het Rathenau Instituut drie stellingen geformuleerd en ter commentaar voorgelegd aan 50 personen uit de brede watersector. De stellingen vormden tevens de basis voor een discussie binnen de Bezinningsgroep Water - een onafhankelijk publiek-privaat platform van politici, bestuurders, directieleden en deskundigen onder voorzitterschap van Neelie Kroes - op 18 december 2001.

## Het begrip strategie

Het woord 'strategie' wordt in de meeste gevallen gebruikt voor een richting, een richtlijn voor de toekomst, een koers, een weg om van hier naar daar te komen, enzovoort. Managementgoeroe Henry Mintzberg heeft zich sterk verdiept in het begrip 'strategie' en maakt onderscheid tussen een beoogde en een spontane strategie, die uiteindelijk resulteren in een feitelijke strategie. De beoogde strategie is weloverwogen en is gericht op een bepaalde positie of een bepaald perspectief en de spontane strategie ontwikkelt zich al doende en al lerende. In tegenstelling tot de beoogde strategie is de spontane strategie dus niet vooraf bepaald, maar ontstaat deze gaandeweg het traject van invulling van de beoogde strategie. Het in managementtheorieën veel gehoorde 'structure follows strategy' duidt op de volgorde van handelen: eerst de strategie bepalen en waar nodig daarna de structuur daarop aanpassen.

## Beoogde strategie voor het waterbeheer

Voor het Nederlandse waterbeheer is de beoogde strategie helder en is het niet te verwachten dat deze op enig moment nog helderder wordt. Enkele elementen van de beoogde strategie in willekeurige volgorde:

- Waterbeheer is niet meer uitsluitend een technische maar ook een ruimtelijke opgave;
- Water klinkt als ordenend principe door in de ruimtelijke ordening;
- Formele verantwoordelijkheden zijn glashelder en vormen van samenwerking zijn effectief;
- Provincies en rijk maken werk van de regie op regionaal respectievelijk nationaal niveau;
- Duurzaam waterbeheer en ruimtelijke veiligheid zijn maatschappelijke opgaven;
- Binnen en buiten de watersector is een omslag in denken over water nodig;
- Middelen worden ingezet waar per saldo de meeste effecten voor water kunnen worden bereikt.

Over deze beoogde strategie bestaat consensus, blijkens onder meer het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' en de Startovereenkomst over het waterbeleid in de 21e eeuw, ondertekend door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

### Spontane strategie

Versillen in het omgaan met de spontane strategie vormen waarschijnlijk de verklaring waarom de één zegt dat de tijd rijp is voor aanpassing van de structuur en de ander zegt dat de strategie daarvoor nog onvoldoende helder is. Betrokkenen kennen verschillende waarden toe aan de spontane strategie, geloven in meer of mindere mate in de betekenis ervan of grijpen de spontane strategie aan om elke discussie over de structuur in de kiem te smoren. De grote diversiteit van de reacties op de drie stellingen, zowel op het niveau van alle reflectanten tezamen als op het niveau van de individuele reflectanten, doet vermoeden dat de waarde die aan de spontane strategie wordt toegekend samenhangt met de emoties die door de stellingen worden opgeroepen. Zo verwijzen voorstanders van een stelling veelal naar de beoogde strategie en verwijzen tegenstanders naar in gang gezette ontwikkelingen, die nog (veel) tijd nodig hebben om tot resultaat te kunnen leiden.

### Stellingen

Ervan uitgaande dat de beoogde strategie helder is en dat de spontane strategie daarvan per definitie een afgeleide is, ligt het moment voor ons dat de structuur tegen het licht kan worden gehouden. Met het oog hierop zijn drie stellingen over de structuur geformuleerd. Ze hebben betrekking op de organisatie, de financiering en de departementale taakverdeling. De stellingen zijn opgebouwd uit twee delen: eerst komt het watersysteem aan de orde en daarna de waterketen. Voor een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, nodig om effectief te kunnen samenwerken, is onderscheid tussen watersysteem en waterketen zeer bruikbaar. De waterketen is immers een onderscheidelijk deel van het systeem, dat primair voor direct gebruik door mensen is bestemd en zich per definitie bevindt in een infrastructuur van leidingen, buizen en installaties.

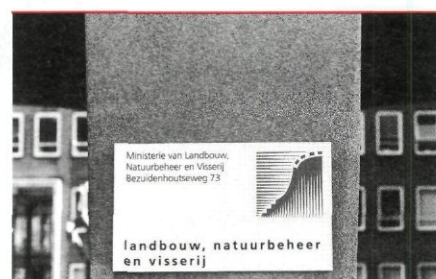
### Stelling over organisatie

- Voor het watersysteem geldt dat Nederland ligt in vier Europese stroomgebieden: die van Eems, Maas, Rijn en Schelde. Binnen Nederland zijn zeventien regionale deelstroomgebieden te onderscheiden. Verder telt Nederland drie watersystemen die van groot (inter)nationaal belang zijn: kust en zee, de grote rivieren en het IJsselmeergebied. Als opmaat voor Europees waterbeheer moet het aantal waterschappen worden teruggebracht tot maximaal 17 uitvoeringsorganisaties onder (inter)provinciale aansturing. Het aantal directies van Rijkswaterstaat moet worden teruggebracht tot drie uitvoeringsorganisaties onder aansturing door het Rijk. De winst hiervan is dat stroomgebieden van nature centraal staan bij 'afwegingen' en dat helder onderscheid ontstaat tussen taken op het gebied van regionaal waterbeheer enerzijds en veiligheid en voorraadbeheer op nationaal niveau anderzijds.
- Voor de waterketen geldt dat zowel de zeggenschap over als de exploitatie van winning en distributie van drinkwater, riolering en waterzuivering volledig in handen zijn van overheden. Met het oog op verhoging van transparantie, meer marktwerking, verhoging van de kosteneffectiviteit en verlaging van kosten voor burgers moet de exploitatie uit handen worden gegeven aan private waterketenbedrijven, die op basis van concessies en vergunningen gecontroleerd kunnen opereren. Belangrijkste winst hiervan is een combinatie van de door de EU bepleite marktwerking en behoud van democratische controle.

### Reacties

- Het onderscheid tussen watersysteem en waterketen als basis voor een heldere taakverdeling wordt breed gedragen. Wel wordt hierbij opgemerkt dat van een fysieke scheiding tussen systeem en keten vooralsnog geen sprake kan zijn. Zo zal regenwater in bestaand stedelijk gebied nog geruime tijd via de keten worden afgevoerd. Verdere reductie van het aantal waterschappen en directies van Rijks-

waterstaat krijgt brede steun. In dit verband wordt uitdrukkelijk gepleit voor een geleidelijk proces dat bijvoorbeeld in 2010 resulteert in één waterschap per deelstroomgebied, dat in bepaalde gevallen de grens met België of Duitsland kan overschrijden. Nu opvoeren van de toch al grote druk op waterschappen kan ontwrichtend en contra-productief werken, zonder dat daar iemand bij gebaat is. Voor Rijkswaterstaat zou opschaling tot drie directies voor waterbeheer kunnen betekenen dat 'natte' en 'droge' taken in organisatorische zin worden gescheiden. "De opschaling naar bijvoorbeeld drie krachtige uitvoeringsorganisaties voor het waterbeheer... maakt het mogelijk de droge taken in zelfstandige uitvoeringsorganisaties voor het rijkswegenbeheer onder te brengen en deze op een andere leest te schoeien. Daarmee verdwijnt tevens de organisatorische spagaat - één regionale organisatiestructuur voor wezenlijk verschillende taken - en krijgen nat en droog eigen benen om op te staan", aldus een reflectant. Over de status van uitvoeringsorganisaties in plaats van mede-overheden onder functioneel bestuur zijn vertegenwoordigers van waterschappen niet enthousiast of ronduit negatief. Argumenten hiervoor zijn evenwel niet of nauwelijks naar voren gebracht, anders dan dat eerst een eensluidende visie op de samenhang tussen waterbeheer, ruimtelijke ordening, milieu, natuur, landbouw, recreatie op tafel moet liggen voordat zinvol over dit onderwerp kan worden gediscussieerd. Waar in dezen met 'een visie' op wordt bedoeld is niet duidelijk, wetende dat onder meer in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de genoemde elementen in onderling verband zijn gebracht. Verder is verwezen naar een bestuurschouw van het waterschap door prof. Toonen (1999/2000), waarschijnlijk doelend op de passages waarin Toonen na zware afwegingen uiteindelijk de voorkeur geeft aan het waterschap als mede-overheid. Voor Rijkswaterstaat geldt de status van uitvoeringsorganisatie feitelijk al per 1 januari 2002, met de komst van het Directoraat Generaal Water dat de directies aanstuurt.



- Consensus bestaat over de forse financiële en milieuwinst die kan worden bereikt door winning en distributie van drinkwater, riolering en waterzuivering als een keten te beschouwen. De meerderheid van de reflectanten onderschrijft ook de voordelen van het organisatorisch in één hand brengen van de zorg voor de keten binnen een bepaald verzorgingsgebied. Slechts een enkeling ziet de voordelen van het uit handen geven van de volledige exploitatie van waterketens aan private partijen. Veruit de meerderheid is hier fel tegen gekant. De belangrijkste argumenten die in dit verband zijn aangevoerd luiden als volgt: een duidelijke wisselwerking bestaat tussen de infrastructuur die in publieke handen zou blijven en de exploitatie die naar private partijen zou gaan én concessies en vergunningen klinken fraai, maar impliceren een monopoliepositie van de exploitanten die als eerste tot de nieuwe markt toetreden. In Frankrijk blijkt dat de bedrijven aan wie eenmaal concessies zijn verleend een zo grote voorsprong opbouwen dat van (toekomstige) concurrentie geen sprake kan zijn. Hierdoor is de kans groot dat ook concessies tot monopolisten leiden en daardoor tot verminderde investeringen in de duurzaamheid op langere termijn. Een aantal reflectanten ziet beduidend meer heil in het uitbesteden van delen van de exploitatie aan private partijen. In hun optiek kan ook op die manier meer marktwerking worden gecreëerd, terwijl publieke partijen de integrale verantwoordelijkheid voor zowel de infrastructuur als de exploitatie kunnen behouden. Een reflectant brengt deze discussie in verband met de Nederlandse kennisinfrastructuur op watergebied, die positie aan het verliezen is ten opzichte van andere landen. Allianties tussen publieke en private partijen kunnen deze neerwaartse trend mogelijk keren en voor revitalisering van Nederland als waterkennisland zorgen.

### Stelling over financiering

- Voor het watersysteem geldt dat duurzaam waterbeheer van algemeen belang is en dat een heffing door waterschappen op grond van de trits belang-betaling-zegenschap verwijst naar het verleden, toen waterschappen nog vooral stonden voor agrarische belangen. Ook nu is het al zo dat bovenwaterschappelijke kosten van behoud van veiligheid worden betaald uit de algemene middelen (Waterschapswet artikel 98). Dit moet gaan gelden voor het hele waterbeheer. Afschaffing van de



waterschapsheffing bespaart kosten van inning (circa 20 procent van de heffing) en draagt bij aan de door de EU voor Nederland bepleite verkleining van de zogeheten armoedeval (amper verhoging van besteedbare inkomen bij overgang van uitkering naar baan).

- Voor de waterketen moeten voorbereidingen worden getroffen om op termijn het waterspoor te kunnen invoeren. Dit in navolging van bijvoorbeeld Denemarken en ter invulling van de EU Kaderrichtlijn Water (terugwinning van werkelijke kosten van waterdiensten). Met elke drup uit de kraan betaalt een gebruiker dan voor de hele cyclus van waterwinning, distributie, riolering, waterzuivering en lozing op oppervlaktewater. Een gebruiker krijgt dan één rekening die volledig terug te voeren is op zijn werkelijke gebruik van water en zijn werkelijk veroorzaakte kosten inclusief milieubezwaren.

### Reacties

- Consensus bestaat over de noodzaak van een meer transparant financieringsstelsel, omdat het huidige stelsel - ook na doorvoering van de voorgestelde aanpassingen

- niet is uit te leggen aan burgers. Alle reflectanten staan voor dat de kosten van inning (perceptiekosten) van de heffingen binnen de perken blijven. Circa de helft van de reflectanten kan zich vinden in de stelling dat duurzaam waterbeheer van algemeen belang is en daardoor uit de algemene middelen kan worden gefinancierd. Vraag is wel hoe de financiering in dat geval wordt georganiseerd: rechtstreeks van rijk naar individuele waterschappen, via provincies of via een waterschapsfonds? De andere helft van de reflectanten pleit voor behoud van de eigen inkomsten van waterschappen. Als belangrijkste argument wijzen zij op de last die gemeenten en provincies dagelijks ondervinden van hun afhankelijkheid van de luimen van het rijk bij het toekennen van gelden aan het gemeente- respectievelijk provinciefonds. Verder wijzen zij erop dat de landelijke politiek het soms laat afweten, ook al zijn elementaire waarden in het geding. Voorts zou een rechtstreekse betaling aan waterschappen bijdragen aan de betrokkenheid van burgers bij waterbeheer en is het rechtvaardig dat specifieke belangen

worden aangeslagen voor specifiek voor hen te maken kosten.

- De meeste reflectanten staan in beginsel sympathiek tegenover het waterspoor, maar plaatsen er wel kanttekeningen bij. Zo bestaat geen lineair verband tussen het gebruik van water en de vervuiling ervan. Verder kan het waterspoor aanzetten tot rechtstreekse winning van grondwater of oppervlaktewater, waarmee naast de kosten van drinkwater ook de kosten van rio-lering en waterzuivering worden ontlo- pen. Om dit tegen te gaan zou aanvullende wet- en regelgeving nodig zijn voor zowel huishoudens als voor (landbouw)bedrijven. Hoewel invoering van het waterspoor niet binnen enkele jaren te realiseren is kan het een wenkend perspectief zijn voor de langere termijn, waarvoor al op korte termijn kan worden voorgesorteerd.

### Stelling over departementale taak- verdeling

- Het waterbeleid is een zaak van drie ministeries: Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor waterhuishouding en -zuivering, VROM voor drinkwater en riolering en LNV voor natte natuur en waterrecreatie. Evenzo is het rijksbeleid voor de ondergrond voor de inrichting van Nederland (water, milieu, natuur) verdeeld over dezelfde ministeries. Beleid voor het watersysteem, ruimte, milieu en natuur moet vanwege de steeds nauwere samenhang worden ondergebracht bij één krachtig ministerie voor ruimtelijke kwaliteit. Om verkokering binnen dat ene ministerie te voorkomen wordt het beleid vooral integraal en stroomgebiedsgericht en wordt het comptabiliteitsbeginsel zo ver mogelijk doorgevoerd richting regio- naal en lokaal bestuur. De nu nog sepa- raat opererende regionale inspecties voor ruimtelijke ordening, water, milieu en natuur kunnen worden gebundeld tot krachtige inspecties voor ruimtelijke kwaliteit.
- Beleid voor de waterketen moet worden ondergebracht bij datzelfde ministerie vanwege de nauwe samenhang met watersystemen, milieu, natuur en ook

ruimte. Anders dan wat bijvoorbeeld voor energiebedrijven geldt, zijn waterketen- bedrijven per definitie verbonden met de leefomgeving in de betreffende regio en is onderbrengen van de beleidsverantwoor- delijkheid bij het Ministerie van EZ niet wenselijk.

### Reacties

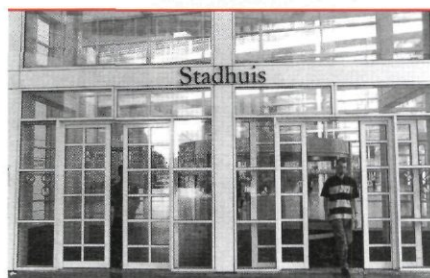
- Veruit de meeste reflectanten tonen zich gevoelig voor de bezwaren die kleven aan verkokerde departementen, die alle van- uit sectoraal perspectief beleid maken voor één en dezelfde leefomgeving als- ook voor water dat zelf geen grenzen kent. Een pijnlijk voorbeeld vormt de milieuwetgeving, oorspronkelijk bedoeld voor de bodemkwaliteit in ste- delijke omgevingen maar inmiddels generiek, die realisatie van ruimte voor de grote rivieren in de weg staat. Verder is het waterbeleid op rijksniveau een zoekplaatje: vanuit Verkeer en Waters- taat liggen er de Vierde Nota Waterhuis- houding en de nota Anders omgaan met water, vanuit VROM de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het vierde Nationaal Milieubeleidsplan en vanuit LNV het Structuurschema Groene Ruim- te 2 met daarin aanvullende criteria waaraan de in ontwikkeling zijnde stroomgebiedsvisies zouden moeten vol- doen. Een ruime meerderheid van de reflectanten is voorstander van een Ministerie voor Ruimtelijke Kwaliteit dat de integrale verantwoordelijkheid krijgt voor ruimtelijke ordening, water, milieu en natuur (de onderste laag bin- nen de lagenbenadering). Maar ook een dergelijk ministerie is niet zonder meer de panacee voor genoemde problemen. Ook binnen departementen kan immers sprake zijn van verkokering. Een depar- tementale herindeling weegt in de ogen van velen pas op tegen de inspanningen die de operatie zal vergen als tegelijkertijd wordt ingezet op een cultuurveran- dering (schakels in plaats van kokers) en als het comptabiliteitsbeginsel zover mogelijk wordt doorgevoerd richting provincies, gemeenten en waterschap- pen. Juist de lagere overheden zijn in

staat regionaal en gebiedsgericht maat- werk te leveren. Een hartenkreet in dit verband: "Het rijk moet zich eindelijk eens beperken tot de hoofdlijnen en zorgen dat pro- vincies beslissingsbevoegdheid hebben en over middelen beschikken". Enkele reflectanten stellen zich de vraag of een departemen- tale herindeling noodzakelijk is als ook vanuit samenwerking tot samenhang in beleid kan worden gekomen. Anderen tonen juist weinig vertrouwen in een zodanige samenwerking tussen de bestaande departementen dat duurzaam waterbeheer niet langer tussen wal en schip valt.

- Zonder uitzondering wordt het onder- brengen van de verantwoordelijkheid van de waterketen bij het Ministerie van Eco- nomische Zaken van de hand gewezen. Argument hiervoor is de samenhang tus- sen waterketen en watersysteem. Bij een eventuele departementale herindeling zou de zorg voor de waterketen dus mo- ten worden onderbracht bij het ministe- rie dat verantwoordelijk is voor het water- systeem.

### Persoonlijke kijk op organisatie

- Het onderscheid tussen watersysteem en waterketen vormt een robuuste inhoude- lijke basis voor een effectieve en transpa- rante organisatie van het waterbeheer. Een verdere vermindering van het aantal waterschappen en directies van Rijks- waterstaat met 'natte taken' is onvermij- delijk in verband met apparaatskosten, de noodzaak van steeds meer professionali- teit en aansluiting bij de rest van Europa. Het aantal van zeventien respectievelijk drie is niet absoluut maar een indicatie van het wenselijke aantal. Internationale aspecten kunnen op de uiteindelijke aan- tallen van invloed zijn. De vermindering van het aantal is een proces dat tijd vraagt. Het jaar 2010 lijkt een reëel streefjaar. Vooral voor Zuid-Holland, met thans nog twaalf waterschappen oftewel bijna een kwart van het totaal van 53, ligt er de opgave om eindelijk eens met daadkracht te kiezen voor water en niet voor behoud van de macht over water. Het rijk zou hier een ultimatum kunnen stellen aan



provincie en waterschappen. En dan is er het sleetse en tegelijkertijd hoogst actuele vraagstuk of een waterschap een mede-overheid onder eigen functioneel bestuur is of een uitvoeringsorganisatie onder aansturing door provincies. Jos van Kemenade was hierover al in 1998 helder: "Naarmate de ontwikkelingen voortschrijden, komt het moment dat het integrale waterbeheer zo nauw verweven is met vele andere beleidsterreinen van het algemeen bestuur, dat men zich zal gaan afvragen of het niet voor de hand ligt om dit functionele bestuur in het algemene territoriale bestuur te integreren. Immers water is dan niet alleen meer een te beheersen bedreiging, maar vooral een waardevol onderdeel van de totale omgeving en daardoor verbonden met alle andere aspecten van beleid". Voorstanders van behoud van het functionele bestuur of water als separaat beleidsveld kunnen in deze uitspraak lezen dat integraal waterbeheer de bijl is aan de wortels van die bijzondere bestuurlijke positie. Dit bewustzijn kan zich manifesteren in een kloof tussen woorden (integraal, brede kijk, ruime blik, etc. verkopen goed) en daden (terug naar kernactiviteiten). Van dit laatste lijkt in elk geval sprake bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat zich nog voornamelijk sterk maakt voor veiligheid. Het streven niet te tornen aan de structuur is begrijpelijk, want provincies zijn niet de sterkste overheden en ruimtelijke ordening is niet het beleidsveld dat uitblinkt door effectiviteit. Toch vormt de gehechtheid aan verworvenheden een obstakel voor de verdere ontwikkeling van de waterschappen en de directies van Rijks-waterstaat. Want juist deze organisaties zijn bij uitstek in staat zich te ontwikkelen tot krachtige uitvoeringsorganisaties voor ruimtelijk waterbeheer en de voor ons liggende herinrichting van een kwart van de ruimte van Nederland. Welke andere organisaties beschikken over zoveel kennis, kunde en publieke daadkracht voor 'waterlandinrichting'?

• Het schrikbeeld van gebrekkige leveranties van drinkwater van matige kwaliteit, waarvan de oorzaak wordt betwist door de publieke eigenaar van de infrastructuur en de private exploitant, is niet imaginair als we denken aan de problemen met drinkwatervoorzieningen in Groot-Brittannië en discussies over de oorzaak van onvoldoende punctualiteit van de Nederlandse Spoorwegen. Hetzelfde schrikbeeld is nu al een feit als we denken aan het functioneren van de riolering van delen van Nederland. Maar riolering komt ná het gebruik van drinkwater en is een ondergrondse aangelegenheid die ons

minder raakt dan drinkwater. Elke verandering in de organisatie moet per saldo een verbetering opleveren, anders moeten we afzien van welke verandering ook. Zeer velen zien echter aantoonbare voordelen van het als een keten organiseren van de zorg voor drinkwater, riolering en waterzuivering. Door die zorg per verzorgingsgebied in één hand te leggen wordt het interessant om te optimaliseren en te innoveren. Hiervoor ontstaan dan directe 'incentives', die er toe kunnen leiden dat ook in de toekomst concurrerend wordt gewerkt. Horende de vele discussies over waterketenbedrijven ligt het voor de hand dat deze er komen als publieke bedrijven, die voor delen van de exploitatie samenwerken met private bedrijven. Zo ontstaan publiek-private waterketenallianties die invulling kunnen geven aan de beoogde combinatie van marktwerking, innovatie, behoud van democratische controle en duurzame levering van goede kwaliteit. De publieke bedrijven kunnen worden opgericht door provincies en waterleidingbedrijven (drinkwater), gemeenten (riolering) en waterschappen (waterzuivering), die onderling het aandeelhouderschap kunnen regelen.

#### .....en financiering

• Goed watersysteembeheer is voor een delta als Nederland in een tijd van versnelde klimaatsveranderingen, bodemdaling en een dreigend ruimtetekort van algemeen belang. Zoals eerder de separate en kostbare inning van de omroepbijdrage is vervallen, zo kan ook de eveneens kostbare watersysteemheffing vervallen. In beide gevallen gaat het om algemene voorzieningen waar de één meer gebruik van maakt dan de ander en waarvan de bewijslast van het niet gebruiken bij de eventuele 'omroep- of watersysteemhouders' kan worden gelegd. Wie de adviezen voor het waterbeheer van deze eeuw door de diverse commissies serieus neemt, kan niet om dit standpunt heen. Maar als deze logica in de context wordt geplaatst van de praktijk, waarmee de politiek omgaat met financiering van een aantal immateriële waarden, zegt de logica van het gevoel dat geen oude schoenen moeten worden weggegooid voordat nieuwe zijn gekocht en goed zijn ingelopen. Vervangen van de directe inkomstenbron van de waterschappen door indirecte financiering, hetzij rechtstreeks door het Rijk hetzij via provincies, is dus slechts dan een optie als garanties worden gegeven dat de noodzakelijke middelen voor goed waterbeheer tijdig en duurzaam beschikbaar zijn.

• Als het denken in termen van drinkwaterwinning en distributie, riolering en waterzuivering als losse onderdelen wordt verlaten en wordt vervangen door het denken in termen van waterketens, ligt het voor de hand ook de betaling voor drie losse diensten te vervangen door betaling voor het gebruik van de keten als geheel. Voor met name huishoudens is het waterspoor dan om meer redenen een wenkend perspectief voor de (middel)lange termijn. Het kan aanzetten tot watersparing en kan door meer begrip en inzicht het respect voor water en milieu vergroten. Voor de korte termijn kunnen door de watersector voorbereidingen worden getroffen om het waterspoor te zijner tijd door te kunnen voeren. Zonder daarop te hoeven wachten kan, met het oog op meer waterbewustzijn bij burgers en samenwerking tussen overheden, op korte termijn wettelijk worden geregeld dat alle rekeningen voor separate waterdiensten voortaan op één waternota worden gespecificeerd en via dezelfde waternota worden geïnd door één van de aanbieders, die vervolgens met de partners afreken.

#### .....en departementale taakverdeling

• Als we de lagenbenadering -in Nederland onder meer toegepast in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Streekplan Brabant 2002-2012 en eerder in lidstaten van de USA toegepast voor 'physical planning'- serieus nemen, nemen we ook de eerste laag (de ondergrond voor achter-eenvolgens netwerken en occupatiepatronen) serieus en is het verre van logisch dat de verantwoordelijkheid voor elementen van de eerste laag verdeeld is over drie departementen. Als we ernst willen maken met ruimtelijk waterbeheer, een gezond milieu, natuur voor mensen en duurzaam ruimtegebruik kiezen we voor een krachtig departement dat daarvoor verantwoordelijk is en waar nodig ook op kan worden aangesproken. Met deze integratieslag kunnen ook de krachten van de separate inspecties worden gebundeld tot inspecties voor ruimtelijke kwaliteit. Onder verwijzing naar een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over sturing door de rijksoverheid moet 'directe rijkssturing' strikt worden beperkt tot de hoofdlijnen en geven de domeinen 'rijkssturing op afstand' en 'rijksvrij' ruimte aan lagere overheden om gebiedsgericht invulling te geven aan 'hun' ruimtelijke kwaliteit. Deze rationele afwegingen ten spijt, een duik in het verleden leert dat departementale wijzigingen veelal stoelen op politieke afwegingen tijdens de kabinets-

formatie. Nu ruimtelijke kwaliteit inclusief ruimtelijke veiligheid op allerlei abstractieniveaus een onderwerp van gesprek is in huiskamers, wordt het voor de politiek interessant dit integrale beleidsterrein een eigen gezicht te geven.

- De formele verantwoordelijkheid voor de waterketen moet zo dicht mogelijk worden gelegd bij de verantwoordelijkheid voor watersystemen. Keten en systeem zijn immers wel te onderscheiden maar niet volledig te scheiden.

## Politiek aan zet

Aan het begin van het waterproject (1998 en 1999) zijn door de bij waterbeheer betrokken en in het kader van het project gehoorde personen tal van kritiekpunten naar voren gebracht. De punten hadden betrekking op de technische cultuur van de watersector, de zwakke positie op aanpalende beleidsterreinen, het beperkte vermogen tot innovatie en niet in de laatste plaats de versnipperde organisatie en de eveneens versnipperde financiering van het waterbeheer (zie onder meer de rapportage 'Over stromen' van NRLO, AWT en RMNO uit juni 2000). Vervolgens was alle aandacht gericht op de hausse aan adviezen in het najaar van 2000. Het moest en zou anders gaan in de toekomst. Water moet weer een, zo niet hét ordenende principe worden bij de inrichting van Nederland. Provincies moeten de regie met kracht oppakken. Bestuurders en burgers moeten anders omgaan met water. Water moet gaan doorklinken in andere beleidsvelden op alle denkbare niveaus. Zo klonken en klinken veel stemmen in één melodie. Thans is het tijd voor de confrontatie tussen de beoogde strategie en de structuur die eerder aan de ferme afstand tot deze voor duurzaam waterbeheer noodzakelijke strategie heeft bijgedragen.

Juist nu echter, worden binnen de watersector knopen geteld, talloze beren op de weg gesignaleerd, met elkaar strijdige redeneringen in één adem genoemd en geschermd met 'structure follows strategy'. Als dit artikel op één ding heeft gewezen is het wel dat er wel degelijk sprake is van een strategie en dat de uitwerking en invulling van die strategie wordt opgehouden, doordat de watersector zelf blijft hangen in slepende discussies over

relatief geringe veranderingen van bijvoorbeeld het financieringsstelsel van waterschappen. Kennelijk is de watersector (nog) niet in staat cruciale keuzen te maken en ligt er een taak voor de politiek. Zo is de kijk op de toekomstige status van waterschappen mede afhankelijk van de garanties voor de financiering van het regionale waterbeheer alsook van het al dan niet terugbrengen van het aantal provincies tot vier of vijf. De politiek is aan zet om enkele bestuurlijke taboes te lijf te gaan en kan niet langer vluchten in het poldermodel, waarin consensus tot doel is verheven. "Hans Dijkstal heeft gelijk. Er is geen alternatief voor het poldermodel. Maar het moet ontdaan worden van zijn verlamdende dogma van consensus op alle fronten, eigenlijk dus de terluikse weigering van de politiek om persoonlijke verantwoordelijkheden te aanvaarden. De mythologische franje en de zelfvolgzaamheid moeten eraf", aldus Henk Hofland in NRC Handelsblad op de laatste dag van 2001. De hoop is thans gevestigd op het advies van de Commissie Geelhoed over regionaal bestuur in Nederland aan het Interprovinciaal Overleg. Ongetwijfeld klinkt daarin de rede van Jos van Kemenade bij zijn afscheid als voorzitter van het Interprovinciaal Overleg door. Daarin pleit hij voor vijf provincies die qua sterkte in evenwicht zijn. Als de nieuwe provinciegrenzen samenvallen met de grenzen van (deel)stroomgebieden is per definitie sprake van zogeheten inliggende waterschappen, die dan als uitvoeringsorganisaties kunnen worden aangestuurd door krachtige landsdelige overheden. Over transparantie en (kosten)effectiviteit gesproken. Een dergelijke verandering laat het Huis van Thorbecke intact, maar maakt dat de al ruim anderhalve eeuw oude meubels worden vervangen of op zijn minst grondig worden afgestoft.

## Experimenteren

De watersector heeft vele jaren, zo niet eeuwen kunnen werken vanuit eensluitende doelen en vanuit relatieve rust in termen van beleid en bestuur. Voor de politiek lag er amper een uitdaging, want wie twijfelde aan het belang van terpen, dijken, polders, gemalen, peilbeheersing, drinkwater, riolering en waterzuivering? De wetgeving voor waterbeheer is weliswaar versnipperd maar kenmerkt zich door een rode draad: een hoog gehalte

ontlenen en waaraan in elk geval kan worden getoetst. Voor iets dat kruipt waar het niet gaan kan en zelf per definitie geen grenzen kent is zoveel wettelijk bepaald dat het creativiteit, ondernemerszin en experimenteerdrift niet als eerste oproept. Mocht het tot een integrale waterwet komen, waarin de huidige waterwetgeving wordt ondergebracht of geïntegreerd, verdient het aanbeveling vooraf een kijkje te nemen in de keuken van de ruimtelijke ordening. Waterbeheer maakt immers in toenemende mate deel uit van maatschappelijke en ruimtelijke processen en dat zijn geen kwesties van een lineair verband tussen een plan en de realisatie ervan. Zo is ruimtelijke ordening in hoge mate een politieke aangelegenheid en kenmerkt het zich door regionale tapijten van over elkaar heen rollende visies, schetsen, initiatieven, ambities, wensen, nota's en plannen. De feitelijke ruimtelijke ordening is het destillaat van een levende maatschappij, waarin iedereen elke dag weer een beetje anders is. Laten we er naar streven de complexiteit en dynamiek van onze tijd te benutten door juist ruimte in te bouwen voor experimenten. Want het kan toch niet zo zijn dat generieke wetgeving regionale initiatieven per definitie in de wielen rijdt. De prijsvraag 'Waterlandschap van de Toekomst' heeft geleerd dat enige ruimte voor vrijdenken over water en waterlandschappen aanzet tot groot enthousiasme en creativiteit bij publieke en private partijen. Door nu meer te experimenteren op het vlak van inhoud (meervoudig ruimtegebruik), proces (combinatie interactieve en ontwerpende planvorming), sturing (object-georiënteerde arrangementen) en communicatie (media en internet) vinden we als vanzelf antwoorden op kwesties die nu nog niet zijn te voorzien maar zich in de toekomst beslist gaan voordoen. ◀

**Peter van Rooy**  
gastmedewerker Rathenau Instituut

Het debat op 9 april begint om 20.00 uur.  
Felix Meritis is gehuisvest aan Keizersgracht 324. Voor meer informatie: Irene Willemsen (020) 535 68 00.



aan normen, waaraan soms rechten zijn te