

DE INZET VAN PUBLIEKE WATERWERKEN IN DE ENERGIETRANSITIE

Een kwestie van stijl en institutioneel maatwerk

Arwin van Buuren*

■ **Meerwaarde door functiecombinatie** – Op de recent gehouden Waterschapsdag 2016 lieten de Waterschappen opnieuw zien dat zij een stevige bijdrage leveren aan de energietransitie. Met het ondertekenen van een ambitieuze Green Deal legden zij zich vast op de ambitie om nog meer werk te maken van het opwekken van duurzame energie. Daarbij streven de waterschappen ernaar om op afzienbare termijn energieneutraal te worden. In mindere mate zien we dezelfde beweging bij Rijkswaterstaat al zijn de institutionele condities waaronder zij als uitvoeringsorganisatie haar assets kan inzetten voor de energietransitie wezenlijk verschillend van die van de waterschappen.

■ Voor het realiseren van de ambitie uit deze Green Deal is het noodzakelijk dat de waterschappen hun assets slim benutten. Dat kan op tal van manieren. Het energiegebruik van de eigen assets kan omlaag, bijvoorbeeld als het gaat om gemalen. Ook kunnen de eigen assets slim gebruikt worden voor het opwekken van energie, bijvoorbeeld door waterkracht op te wekken bij stuwen en sluizen. Het eigen areaal kan ter beschikking worden gesteld voor de realisatie van windmolens en zonnepanelen. En door het eigen proces aan te passen kan veel duurzame energie worden geproduceerd, bij de zuivering van afvalwater (zie ook het artikel van Lazaroms & Bil, dit nummer).

De variëteit aan mogelijkheden om publieke assets te benutten voor de productie van duurzame energie is groot. Datzelfde geldt voor de mogelijkheden die er zijn om dit op een goede manier te organiseren. Deze meer bestuurlijke vraag – hoe publiek asset management vorm kan krijgen gericht op de creatie van publieke meerwaarde – staat in dit artikel centraal. In dit artikel staat de vraag centraal welke stijlen van asset management gehanteerd worden bij het inzetten van publieke assets voor andere doelen dan waterbeheer en met welke governance modellen dit soort doelcombinaties worden gerealiseerd. We reflecteren aan het einde van dit artikel op de vraag wat nu een

begaanbare weg voorwaarts is als het gaat om de vraag hoe de duurzaamheidsambities in het waterbeheer het beste georganiseerd kunnen worden.

In dit artikel gebruiken we “energiedijken” – waterkeringen die gebruikt worden voor de productie van duurzame energie – als voorbeeld. Dit doen we bewust. Juist hier is het combineren van functies spannend: het raakt aan een primair publiek belang namelijk waterveiligheid. En hier is ook het combineren van functies uit het oogpunt van optimalisering van de bedrijfsvoering niet direct voor de hand liggend. Tot slot kijken we in het bijzonder naar waterwerken (assets) die worden beheerd door Rijkswaterstaat, een uitvoeringsorganisatie die gehouden is aan de ruimte die ze krijgt van haar opdrachtgever, het rijk als zijnde eigenaar van de kunstwerken.

Energiedijken – hoe waterwerken energie kunnen leveren

Er zijn tal van manieren waarop waterwerken energie kunnen produceren (zie ook het artikel van Bil en Lazaroms – dit nummer). Een bijzondere en tegelijkertijd spannende manier is wel het benutten van waterkeringen voor de productie van duurzame energie, zoals op dit moment gebeurt in de

Oosterscheldekering en de Afsluitdijk waar turbines getijdestroom opwekken, of de windmolens op de IJsselmeerdijk. Deze combinatie is spannend, omdat de primaire functie (waterveiligheid) veelal wordt gezien als slecht verenigbaar met andere functies. De bereidheid om risico's te nemen door andere functies op een dijk toe te laten, is vaak gering (Tromp et al. 2012). Er zijn geslaagde voorbeelden van multifunctionele waterkeringen, maar vaak zijn deze voorbeelden wel omgeven met tal van mitigerende maatregelen om te voorkomen dat de primaire functie door de secundaire functie wordt belemmerd.

De combinatie van deze functies is ook om een andere reden spannend: de functies zijn niet zonder meer onderling versterkend. Het is (zeker) niet (automatisch) zo dat het de kwaliteit van een waterkering ten goede komt als deze wordt ingezet voor de productie van duurzame energie. Het plaatsen van windmolens op een dijk, kan juist een extra risicofactor inhouden: wat doen de molens bij zware storm? En wat doen ze bij aardbevingen in een aardbevingsgevoelig gebied? Er is dus niet zonder meer of zelfs in het geheel geen primair belang van de beheerder dat wordt gediend met het realiseren van deze functiecombinatie.

Technisch gezien zijn er genoeg voorbeelden van energiedijken denkbaar. Met behulp van windenergie, getijdenenergie, blue energie of zonne-energie kan een dijk of waterwerk energie produceren. De vraag is dan waarom een waterbeheerder een dergelijke combinatie zou nastreven en op welke wijze hij dit dan ‘in het vat’ zou kunnen gieten.

Rond de Grevelingendam (Flakkeese Spuisluis) en de Brouwersdam wordt op dit moment verkend in hoeverre het waterwerk kan worden gecombineerd met de opwekking van getijdenenergie. Voor de Oosterscheldekering en Afsluitdijk geldt dat er inmiddels turbines aanhangen. Ook is er op de Afsluitdijk een pilotcentrale voor blue energy. Tegelijkertijd laten deze vier cases zien dat het verre van eenvoudig is om een dergelijke combinatie van de grond te krijgen (Van Buuren & Grotenbreg, forthcoming).

Smaken verschillen, een kwestie van stijl

Cruciaal voor de vraag of een energiedijk kans van slagen heeft, is de houding van de beheerder van de dijk: de publieke asset manager. In Nederland is de asset manager meestal Rijkswaterstaat of een waterschap. Publieke asset managers worden in toenemende mate uitgedaagd om flexibel om te gaan met het beheer van hun assets en in te spelen op veranderende maatschappelijke wensen, bijvoorbeeld als het gaat om het mogelijk maken van innovatieve energieopwekking. De vraag is of en hoe asset managers met dergelijke initiatieven in de praktijk omgaan? Omarmen zij deze initiatieven of houden ze de boot af en beperken zij zich tot hun kerntaken? Proberen ze zelf meerwaarde te creëren, door proactief en creatief te zoeken naar functiecombinaties? Of leggen ze de bal bij anderen?

Deze en dergelijke keuzen wordt sterk bepaald door de condities (opdracht, middelen, competenties et cetera) waaronder een asset manager zijn taak moet uitoefenen. In de praktijk zijn verschillende stijlen terug te vinden, die we kunnen terugbrengen tot een typologie gebaseerd op vier stijlen (Van Buuren & Roovers, 2015; zie ook het artikel over de scriptie van Langerak, dit nummer).

De stijl is daarbij afhankelijk van:

- 1 de werkwijze of strategie van de asset manager ('*open explorerend*' naar wat andere partijen kunnen betekenen, of '*gesloten, exploiterend*', gericht op wat de eigen organisatie kan en moet doen),
- 2 zijn taakopvatting ('monofunctioneel: *smal en gesloten*' of 'multifunctioneel: *breed en open*').

De vier hieruit volgende stijlen helpen de asset manager om zijn doelen effectief te bereiken. De vier stijlen hebben elk onder bepaalde omstandigheden hun waarde. Figuur 1 geeft de stijlen weer, onderstaand lichten wij ze nader toe.

* Arwin van Buuren is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.

Figuur 1:
Vier stijlen van
asset management

		Taakopvatting	
		Smal en gesloten	Breed en open
Strategie	Exploiterend	Beherend asset management	Integrerend asset management
	Explorerend	Accommoderend asset management	Ontwikkeld asset management

BEHEREND ASSET MANAGEMENT: in deze stijl kiest de asset manager nadrukkelijk om te focussen op zijn kerntaak en deze zoveel mogelijk op eigen kracht en naar eigen inzicht uit te voeren. De eigen taakdefinitie is daarbij leidend, maar ook de eigen opvatting over hoe deze taak het beste gerealiseerd kan worden: de beheerder doet dat graag “in eigen beheer”. Deze beherende managementstijl wordt bijvoorbeeld toegepast bij (onderdelen van) organisaties die bijvoorbeeld een sterke druk ervaren om tegen de laagst mogelijke kosten hun wettelijke taak uit te voeren. Door het beheer verder te optimaliseren en risico’s zoveel mogelijk uit te sluiten, proberen zij het hoofd boven water te houden. Deze stijl past bij de wens van veel waterbeheerders om hun waterkeringen tegen zo laag mogelijke kosten, exclusief voor waterbeheertaken, te benutten. In dit geval kan de waterbeheerder uiteraard nog steeds kiezen voor energiezuinige of – neutrale assets, maar zal deze vooral in eigen beheer realiseren, eventueel met hulp van private partijen als opdrachtnemer.

INTEGREREND ASSET MANAGEMENT: ook hier kiest de asset manager ervoor om het heft zoveel mogelijk in eigen hand te houden, maar zoekt hij wel – vanuit een verbrede taakopvatting – naar vormen van integratie en multifunctionaliteit. Deze integrerende managementstijl wordt niet zelden ingegeven doordat organisaties kansen zien voor meer doelmatigheid door vormen van ketenintegratie. Dit kan ook een uiting zijn van druk tot efficiency en bezuinigen, waarbij het inzicht rijst dat een meer integrerende aanpak hiertoe betere kansen biedt dan een beherende stijl. Ook kan een meer integrerende stijl ontstaan als asset managers te maken krijgen met een omgeving die vraagt om andere functies. Een voorbeeld van deze stijl is het waterschap dat een energiefabriek realiseert, of een vaarwegbeheerder die waterkracht turbines in zijn sluizen inbouwt om deze energieneutraal te maken.

ACCOMMODEREND ASSET MANAGEMENT: in deze stijl focust de asset manager zelf op zijn kerntaak, maar biedt hij andere partijen (burgers of bedrijven) de gelegenheid om meerwaarde te creëren door andere functies toe te voegen. Asset managers hanteren deze stijl bijvoorbeeld wanneer de omgeving vraagt om multifunctioneel gebruik van de assets, maar zij

door politiek-bestuurlijke en institutionele factoren verhinderd worden hier zelf actief op in te spelen. De asset manager ontwikkelt dan een meer faciliterende stijl, waarbij andere partijen het initiatief nemen en de asset manager dit mogelijk maakt. Dit zien wij bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat die andere partijen in de gelegenheid stellen de Afsluitdijk te gebruiken voor innovatieve energieproductie (blue energy, getijdenenergie). Hierbij moet de medegebruiker voldoen aan de voorwaarden van de waterbeheerder en eventueel ook een vergoeding betalen voor het medegebruik.

ONTWIKKELEND ASSET MANAGEMENT: in de ontwikkelende stijl zoekt de asset manager proactief naar mogelijkheden om met zijn assets, samen met anderen, maatschappelijke meerwaarde te creëren. Daarbij staat de eigen taakdefinitie niet bij voorbaat vast. We zien deze stijl bij beheerders die de ruimte hebben om creatief op zoek te gaan naar nieuwe functies en bijpassende coalities om hun assets meervoudig in te zetten. Een voorbeeld hiervan zien we bij Rijkswaterstaat, die de Brouwersdam openstelt voor nieuwe functies en initiatieven vanuit de markt, om samen verbetering van de waterkwaliteit van de Grevelingen te bereiken, in combinatie met een tijdencentrale en gebiedsontwikkeling.

Deze stijlen zijn niet statisch en ook niet generiek van toepassing op organisaties. In het geval van de Afsluitdijk zagen we dat eerst een ontwikkelende stijl werd gehanteerd, waarbij breed met marktpartijen werd verkend wat de mogelijkheden waren van een integrale aanpak van de dijk, maar dat deze daarna werd teruggeschroefd naar een meer accommoderende stijl. De teruglopende overheidsmiddelen als gevolg van de financieel-economische crisis, alsmede de uitkomsten van een ondoordacht uitvraagproces maakte dat Rijkswaterstaat minder ambitieus moest worden. Dit terwijl de omgeving hoopte op meer eigenaarschap van Rijkswaterstaat en dus een bredere, meer inclusieve taakopvatting. Ook binnen organisaties zien we verschillen in stijl: er zijn organisatieonderdelen die meer op exploratie en ontwikkeling zijn gericht, terwijl er ook onderdelen zijn die meer gericht zijn op het risicoloos uitvoeren van de eigen kerntaken.

Het is ook niet zo dat slechts één stijl kansen biedt voor de realisatie van energiedijken. Wel is het zo dat de wijze waarop een energiedijk organisatorisch vorm wordt gegeven, sterk per stijl zal verschillen. We komen hierop terug in paragraaf 5.

Conditie voor een stijl van beheer

Om een bepaalde stijl van beheer tot een succes te maken moet voldaan zijn aan een aantal condities. Een bruikbaar onderscheid is het onderscheid tussen vier clusters van condities: persoonlijke condities (*lukt het?*), organisatorische condities (*kan het?*), institutionele condities (*mag het?*) en omgevingscondities (*past het?*). Om een bepaalde stijl toe te kunnen passen, zijn bepaalde competenties (van personen en organisaties) noodzakelijk. Verschillen in competenties binnen organisaties kunnen daarbij voor extra spanningen en hindernissen zorgen. Bijvoorbeeld als een bestuurlijke keuze of een ontwikkelende afdeling afgeremd wordt door de meer beherende afdelingen die zich met vergunningen en handhaving bezig houden. Ook institutionele condities, zoals regelgeving, kunnen de ruimte die een asset manager nodig heeft in een zoektocht naar functiecombinaties, sterk beperken. En tot slot is ook de vraag van belang wat de omgeving vraagt van een beheerder. De legitimiteit van een strikt beherende stijl, kan op veel weerstand stuiten als de omgeving aspecten als duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, etc. belangrijk vindt.

In de praktijk zien we vaak een tweetal spanningsvelden. Allereerst tussen de stijl die domineert in de formele, procedurele realiteit, en anderzijds de stijl die naar buiten toe wordt gecommuniceerd en in strategiedocumenten wordt beleden. Daar waar de laatste stijl vaak meer actief is en positief is over medegebruik en innovatie, is de eerste vaak gericht op beheersing en risicoreductie. Dit spanningsveld komt tot op zekere hoogte overeen met een ander spanningsveld, namelijk tussen de stijl van de eigenaar van de waterwerken (het ministerie van I&M) en de stijl van de beheerder. De stijl van de beheerder wordt vaak gedomineerd door overwegingen rond bedrijfsvoering, risicomangement en scopebeheersing. De stijl van de eigenaar is daarentegen vaak wat sterker gericht op de aansluiting bij het maatschappelijke en politieke

debat, waarin kwaliteit, meerwaarde en innovatie sterker domineren. Dit zijn echter noties die in de formele opdrachten van de eigenaar aan de beheerder nauwelijks tot niet worden belegd, laat staan van de benodigde middelen en randvoorwaarden worden voorzien.

Voor private partijen is het niet altijd duidelijk welke stijl een beheerder hanteert. Dit komt mede doordat het discours wat er gehanteerd wordt in beleidsstukken en visies, vaak meer ontwikkelend en accommoderend van aard is, terwijl de daadwerkelijke handelingen vaak meer vertrekken vanuit de beherende stijl. Niet zelden leidt deze discrepantie tot ongelijke verwachtingen en daarmee tot teleurstellingen.

Naar een passende jas

De combinatie van waterwerk en energieproductie is dus in sterke mate afhankelijk van de stijl van asset management die een beheerder hanteert en dus van de condities waarbinnen hij moet opereren. De keuze om daadwerkelijk te komen tot een multifunctionele inzet van waterwerken blijkt in de praktijk ook deels een kwestie van ‘smaak’ (zoals ook blijkt uit het onderzoek van Bil, 2016). Deze smaak kan worden ingegeven door financiële overwegingen: wil de waterbeheerder de baten zelf aanwenden of juist niet? Of door juridische overwegingen: kan de waterbeheerder het verantwoorden om commerciële activiteiten uit te voeren? Of door argumenten rond bedrijfsvoering en risicobeheer: wat kan de waterbeheerder zelf goed en wat wil hij liever aan andere overlaten?

Er zijn ten minste zes typen van governance modellen voor energiedijken te onderscheiden waarmee de combinatie tussen waterwerk en energievoorziening vormgegeven kan worden. Het zijn ideaaltypische modellen; in de praktijk zullen ze vaak elementen van verschillende typen bevatten. De zes modellen verschillen in de mate waarin het primaat bij private of juist bij publieke partijen ligt en de mate waarin private of publieke functies worden losgetrokken of juist

	Gescheiden	Vervlochten
Accent op privaat	Privaat Ownership In dit geval krijgt een private partij een ontwikkelconcessie en realiseert daarbinnen publieke en private doelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het project Grensmaas door een privaat consortium (rivierverruiming, zand- en grindwinning en ruimtelijke ontwikkeling).	Privaat Stewardship In dit geval levert een privaat consortium een integraal dienstenpakket (energie, water) aan publieke opdrachtgever en krijgt daarvoor een beschikbaarheidsvergoeding. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de RWZI Harnaschpolder.
Accent op samen	Publiek Stewardship In dit geval krijgt een private partij toestemming het publieke waterwerk te gebruiken onder strikte voorwaarden (op basis van vergunning en/of pachtcontract). We zien dit bij de getijdenturbines in de Oosterscheldekering.	Publiekprivate alliantie In dit geval is er sprake van een publiekprivate alliantie waarin publieke (eigenaar, beheerder, andere overheden) en private partijen samen een consortium (alliantie) vormen dat een meervoudig asset realiseert en beheert. Denk aan de Zuiderzeehaven Ontwikkelingsmaatschappij CV waarin publieke en private partijen samenwerken aan ontwikkeling van duurzaam bedrijventerrein.
Accent op publiek	Publiek Ownership In dit geval schaft een publieke partij de techniek aan en realiseert zelf een multifunctioneel asset. Dit is veelal de praktijk bij de energiefabrieken zoals die door de waterschappen in eigen beheer worden geëxploiteerd ter vergroting van de doelmatigheid.	Privaat Servantship Hierbij wordt door een private partij het energiebeheer van het waterwerk en naastgelegen functies verzorgd, in opdracht van de publieke beheerder. Dit was het idee achter de ESCO zoals overwogen door Waterschapsbedrijf Limburg ter verduurzaming van de RWZI's in hun beheer.

Tabel 1. – Governance modellen voor gecombineerde energie- en waterwerken

worden vervlochten. Tabel 1 geeft de zes modellen op hoofdlijnen weer.

In het geval van *privaat eigenaarschap* belegt de publieke partij haar eigen opgave in een concessievorm en geeft de private partij die deze opgave wil realiseren ook de ruimte om private functies te realiseren. Bij *privaat stewardship* worden niet alleen de publieke taken in een innovatief contract ondergebracht, maar ook meer private aspecten. De private partij krijgt een vergoeding voor de publieke en de private aspecten. *Publiek stewardship* is het geval als de private partij gelegenheid krijgt tot het medegebruik van publieke waterwerken, zoals de energiecoöperatie De Dommelstroom een waterkrachtcentrale mag plaatsen bij een stuw van Waterschap De Dommel. In een *alliantie* werken publieke en private partijen nauw samen en kijken ze onderling wie welke taken het beste kan uitvoeren, gegeven de rollen en kwalificaties van de verschillende partijen. *Publiek eigenaarschap* is een gebruikelijk arrangement bij waterschappen die veel duurzame energie produceren ter verbetering van de eigen doelmatigheid (en dus voor kostenreductie op het eigen productieproces). In het geval van *privaat servantship* is er sprake van dienstverlening

door een private partij die de energievoorziening van een waterwerk verzorgt en daarbij ruimte krijgt om dit naar eigen inzicht te optimaliseren.

Deze zes modellen hebben allemaal hun eigen voor- en nadelen en passen beter of juist minder goed bij de randvoorwaarden die een overheid hanteert bij het meervoudig inzetten van zijn assets.

Wegen naar de toekomst

Op basis van het vorenstaande, is het mogelijk om na te denken hoe waterbeheerders samen met private partijen kunnen komen tot het inzetten van hun assets voor het realiseren van de energiedoelstellingen. We onderscheiden een drietal roadmaps als een navigatiemiddel om voor verschillende stijlen van beheer, logisch passende governance modellen te ontwikkelen. De drie roadmaps zijn als volgt te kenschetsen:

- Ruimte voor de markt: in deze route is de publieke functie van het waterwerk het vertrekpunt, maar krijgt de markt ruimte om het waterwerk voor andere doelen (mede) te gebruiken (beheerder accommodeert dus medegebruik, governance modellen I en V).

	Public ownership I	Public stewardship II	Public-private alliance III	Private servantship IV	Private stewardship V	Private ownership VI
Contractvorm	Koop of lease (van technologie). Design & Build of Construct contract.	Huur of pacht (voor medegebruik van waterwerk).	Alliantie, gezamenlijke organisatievorm op basis van een alliantiecontract.	ESCO: private partij neemt energiebeheer over en optimaliseert de energiehuishouding.	DBFM(O) contract waarbij betaald wordt voor afgesproken prestatie of beschikbaarheid.	Concessie: het waterwerk mag voor bepaalde periode worden benut voor energieproductie.
Context	Publieke partij wil actieve bijdrage leveren aan duurzaamheid en zoekt dus mogelijkheden voor energiebesparing en toepassing duurzame energie.	Private partij wil publiek waterwerk medegebruiken voor realisatie van eigen commerciële doelen en ziet daarin voordelen.	Publieke en private partijen hebben elkaar nodig om hun doelen te realiseren en zijn bereid samen op te trekken en elkaar te helpen.	Publieke partij wil maximaal profiteren van private expertise voor realiseren van eigen doelen.	Publieke partij wil markt maximaal inzetten voor realisatie van meerdere, maatschappelijke doelen.	Private partij wil eigen commerciële doelen realiseren t.b.v. en vraagt om ontwikkelruimte.
Risico's	Liggen volledig bij publieke partij (garantie door leverancier, evt. onderhoudscontract).	Liggen zoveel mogelijk bij private partij.	Worden tussen deelnemende partijen verdeeld, op basis van wie welk risico het beste kan dragen.	Liggen hoofdzakelijk bij private partij.	Liggen hoofdzakelijk bij private partij.	Liggen volledig bij private partij.
Kracht	Overheid kan als launching customer optreden.	Geen rolvermenging nodig tussen publieke en private partijen.	Alliantie geeft mogelijkheid om risico's en verantwoordelijkheden te delen.	Optimale benutting private expertise. Geen private inmenging in publieke taak.	Minder kosten of meer opbrengsten door creativiteit markt.	Overheden kunnen zich beperken tot sturen op randvoorwaarden.

Tabel 2. – Overwegingen en risico's bij governance-modellen

- Hulp van de markt: in deze route schakelt de overheid proactief marktpartijen in om te komen tot meervoudige waterwerken die in staat zijn om duurzame energie te produceren (beheerder integreert primaire en secundaire doelen, governance modellen II, III en IV).
- Waterwerken 2.0: in deze route gaan publieke en private partijen op zoek naar geïntegreerde energiedijken en is er sprake van versmelting van functies en waarden (beheerder kiest voor ontwikkelende strategie, governance model VI).

Ad. 1 RUIMTE VOOR DE MARKT

Deze roadmap die in de meeste Nederlandse cases aan de orde is, komt erop neer dat het waterwerk door de publieke beheerder beschikbaar wordt gesteld voor medegebruik door een private partij. Een eenvoudige voorziening (vergunning en pachtbepaling) of een meer geavanceerd arrangement (concessie) maakt het medegebruik voor een bepaalde tijd mogelijk. De intentie is echter om weliswaar twee functies te combineren, maar zoveel mogelijk los van elkaar. Dat geeft de waterbeheerder het comfort dat hij zijn eigen taken te allen tijde goed kan uitvoeren. Deze roadmap past logisch bij een situatie waarin een publieke beheerder geen prikkels heeft om zelf te investeren in innovatieve technologieën voor duurzame energieopwekking. De beheerder kiest voor het accommoderen van nevenfuncties. Daarmee blijven de risico's beheersbaar en ontstaat er geen of weinig rolvermenging.

Ad. 2 HULP VAN DE MARKT

In deze roadmap zijn er voor de publieke beheerder juist wel doelstellingen om zelf te investeren in verduurzaming. Private partijen worden uitgedaagd om deze doelstelling te helpen realiseren. De publieke beheerder geeft private partijen prikkels om te komen tot meervoudige oplossingen, waarmee zoveel mogelijk kansen tot verduurzaming worden verzilverd. Dat betekent ook dat de beheerder bereid is om na te denken hoe hij de primaire functie van het waterwerk zodanig kan organiseren dat de kansen voor duurzame energie worden geoptimaliseerd. De markt kan helpen om publieke diensten tegen een lagere prijs te realiseren.

Ad. 3 WATERWERKEN 2.0

Deze roadmap past bij een ontwikkelende stijl van asset management en vertrekt vanuit de ambitie dat waterwerken assets zijn die maatschappelijke meerwaarde moeten leveren en daarom tal van functies moeten kunnen vervullen. De vraag welke functies dat zijn, is open en wordt bepaald in samenspraak met publieke en private partijen. Om deze meervoudigheid mogelijk te maken werken deze partijen samen en nemen zij ook gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het realiseren en in stand houden van het werk en maken ze afspraken over de verdeling van risico's, kosten en opbrengsten.

Het is goed mogelijk dat deze roadmaps elkaar in de tijd opvolgen of gaandeweg het ontwikkelingsproces afwisselen. De casus Afsluitdijk laat zien dat Rijkswaterstaat in eerste aanleg koerste op roadmap 2, maar dat naderhand roadmap 1 meer passend werd vanwege zijn gewijzigde opstelling. De ervaringen suggereren daarmee dat op dit moment de roadmap 'Ruimte geven aan de markt' voor realisatie van energiedijken – door middel van vormen van medegebruik – de meest waarschijnlijke route is. Naarmate de toepassingsmogelijkheden toenemen en overheden ook zelf druk ervaren om te verduurzamen is de roadmap 'Hulp van de markt' meer passend. Wanneer het denken, maar ook het institutionele regime verder evolueert, kan er ook ruimte ontstaan voor echte alliantieachtige benaderingen waarbij energiedijken daadwerkelijk als publiek-privaat kunstwerk worden ontwikkeld en geëxploiteerd en er een nieuwe generatie deltawerken ontstaat.

Slotbeschouwing en reflectie

De inzet van publieke assets voor de energietransitie zal ongetwijfeld meer en meer in de belangstelling komen te staan. Ruimte is schaars in Nederland en binnen het publieke domein zijn tal van locaties en objecten aanwezig die een nuttige rol kunnen vervullen. Om deze inzet daadwerkelijk te laten slagen, is het van belang dat er wegen worden gevonden om belangen te verbinden in een passend arrangement. In dit artikel hebben we laten zien dat deze arrangementen wel degelijk voorhanden zijn, maar dat het veel meer de vraag is welke stijl een beheerder wil hanteren in het inzetten van zijn assets.

Daarbij is het van belang om na te denken over de vraag of wel aan de noodzakelijke condities is voldaan voor een beheerder om los te kunnen komen van een strikt behorende stijl. We zien dat er meer en meer ruimte wordt geboden voor tenminste een accommoderende stijl, waarbij er ruimte aan de markt wordt gegeven. In toenemende mate wordt nagedacht over de kansen van innovatief aanbesteden, wat de ontwikkeling naar duurzame, meervoudige assets in de goede richting kan helpen. Tegelijkertijd zijn er institutionele belemmeringen die het ook lastig maken deze transitie daadwerkelijk te

realiseren. Rijkswaterstaat wordt afgerekend op de eigen kerntaak en niet op haar presteren ten aanzien van andere maatschappelijke doelen. Juist op dit punt zou een institutionele innovatie een belangrijke prikkel betekenen om daadwerkelijk de kansen die publieke assets bevatten voor het realiseren van de energietransitie, te verzilveren.

Deze institutionele innovatie is voor Rijkswaterstaat belangrijker dan voor de waterschappen. Waterschappen kunnen hun assets relatief makkelijk inzetten voor de energietransitie, als dit bijdraagt aan een verbeterde doelmatigheid van hun primaire proces. Dat levert kostenbesparingen op, wat zich terugvertaalt in lagere waterschapslasten. Rijkswaterstaat heeft deze prikkels minder sterk en zit veel strikter vast aan de opdrachten die zij krijgt. Het is alleszins de moeite waard om te inventariseren welke institutionele incentives geschapen kunnen worden om het areaal en de uitvoeringskracht van Rijkswaterstaat daadwerkelijk in te zetten voor de Energietransitie. ■

Referenties

- Buuren, M.W. van (et.al.) 2015. De Governance van Energiedijken. Eindrapport EFRO project Energiedijken (www.energiedijken.nl)
- Buuren, M.W. van, G. Roovers (2015). Publiek asset management: stijlen en condities voor het creëren van meerwaarde. *Rooilijn*. 48 (5): 372-379.
- Grotenbreg, S., M.W. van Buuren (forthcoming). Realizing innovative public water works: aligning administrative capacities in collaborative innovation processes. *Journal of Cleaner Production*.
- Tromp, E., Van den Berg, H., Rengers, J., & Pelders, E. (2012). *Multifunctionele Waterkeringen: Onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibel gebruik van de waterkering*. Deltares.