

SPRAAKWATER

“NIEUW BELASTINGSTELSEL BROODNODIG? BLIJF OP DE HANDEN ZITTEN EN HANTEER EEN STRATEGIE VAN TRAGE DOORDACHTHEID”

Margreet Fröberg, Eric de Graaf, Sandra Onwijn, Michel Schoemaker*

■ In deze rubriek werd eerder gesteld dat het aanpassen van het belastingstelsel broodnodig zou zijn. Het zou smeulen in Den Haag rondom dit vraagstuk, zo werd gesteld in het artikel van ‘Herziening belastingstelselwaterschappen broodnodig!’ in *Water Governance* rubriek Spraakwater van april 2015. Op basis van het begrip urgentie schetsen we een aantal strategieën voor de waterschappen hoe met deze kwestie om te gaan. We houden geen pleidooi om snel over te gaan tot handelen. We beschouwen weerstand bieden aan het ‘daadkrachtig handelen’ in dit geval als deugd. We benoemen dit als een *slow strategy*.

Met het rapport ‘*Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?*’ uit 2014, scoort het Nederlandse waterbeheer een 8,5 en positioneert de OESO het als internationale standaard. Toch ziet de OESO ook enkele aandachtspunten. Zo betwijfelt de OESO of het financieringssysteem, gegeven de grote opgaven die bijvoorbeeld door klimaatverandering op Nederland afkomen, wel voldoende toekomstbestendig is. Daarnaast meent de OESO dat de economische prikkels om efficiënt om te gaan met ‘te veel’, ‘te weinig’ en ‘te vervuild’ water, kunnen worden versterkt en dat het waterbewustzijn in Nederland laag is.

■ Het OESO-rapport was voor de minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz van Haegen, aanleiding om het gesignaleerde bekostigingsvraagstuk nader te verkennen met de partners van het Bestuursakkoord Water (het Rijk, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland). En hierop besloot het bestuur van de Unie van Waterschappen een ad-hoc commissie in te stellen die de mogelijke aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen onderzoekt: de Commissie Aanpassing Belastingstelsel waterschappen (CAB), die kijkt naar een eventuele herijking van het eigen belastingstelsel. Maar ligt het wel voor de hand om te handelen alsof sprake is van een (urgent) probleem als de OESO Nederland een 8,5 als rapportcijfer geeft en ons als mondiale referentie neerzet op het gebied van waterbeheer? Als deze

organisatie bovendien aangeeft dat Nederland het goed doet, maar dat *a greater focus on long-term financial sustainability* nodig is?

Onze twijfel nam toe door de bevindingen van de CAB, die in het kader van haar onderzoek een ronde langs de waterschappen heeft gemaakt. Uit de tussenrapportage van de CAB van mei 2016 blijkt dat het belastingstelsel van de waterschappen op dit moment redelijk goed functioneert. De rapportage vermeldt: “Dit komt tot uitdrukking in de gemiddelde scores die de waterschappen en de externe stakeholders op dit moment aan het stelsel toekennen (gemiddeld een 7 voor waterkwaliteit en waterzuivering en een 6 voor andere taken betreffende het watersysteem). Voor de toekomst wordt, als er niets verandert, een lagere score toegekend (gemiddeld een 5 respectievelijk een 4). De CAB is dan ook tot het oordeel gekomen dat geen

* **Margreet Fröberg** (Openbaar Ministerie), **Eric de Graaf** (Ministerie van Defensie), **Sandra Onwijn** (Ministerie van Binnenlandse Zaken), **Michel Schoemaker** (Provincie Zuid-Holland).

sprake is van urgentie op korte termijn, wel voor de wat langere termijn. Op basis hiervan heeft de CAB gemeend dat het goed is het proces dat aanvankelijk met zeer grote haast van start is gegaan om te buigen naar een proces onder tempo. Dit geeft de CAB de ruimte om de komende tijd zorgvuldig te werk te gaan en om aan het eind met goed afgewogen voorstellen te komen.”

Als daarnaast blijkt dat de bereidheid om de diverse heffingen van de waterschappen te betalen erg hoog is (de betalingsbereidheid is over de gehele linie meer dan 95%) en als het bovendien zo is dat de politiek onder meer via het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de komende decennia geld gereserveerd heeft en de kosten op de korte termijn niet schrikbarend zullen stijgen, denken we dat van urgentie geen sprake is.

Het begrip urgentie is te onder te verdelen in ‘urgentie’ en ‘gevoelde urgentie’ (*sense of urgency*). Dit onderscheid is van belang omdat ‘urgentie’ is gerelateerd aan het probleem en ‘gevoelde urgentie’ is gerelateerd aan handelen of gedrag. Of anders geformuleerd spreken we van het verschil tussen de ‘*expert’s notion of urgency*’ en de ‘*citizen’s notion of urgency*’. Een urgent probleem kunnen we omschrijven als een probleem dat acuut en reëel is. Gevoelde urgentie kunnen we verwoorden als de mate waarin partijen zich bewust zijn van een probleem of een kans en deze beleven als een noodzaak tot handelen. Gevoelde urgentie is niet alleen de rationele overtuiging dat er problemen of kansen liggen die tot handelen dwingen, het raakt aan waarden (zoals bijvoorbeeld de urgentie om met de toenemende vergrijzing te kijken naar de betaalbaarheid van de pensioenen, ook met het oog op de houdbaarheid van het stelsel voor latere generaties, zie ook Martijn van der Steen, M. (2009); “Een sterk verhaal: Een analyse van het discours over vergrijzing”, Den Haag: Lemma).

Hier nu dringt zich de koppeling op met de aanbeveling van de OESO dat het waterbewustzijn in Nederland verbeterd kan worden (zodat dit een positieve impuls geeft voor de legitimatie van toekomstige opgaven en de heffingen die hiervoor moeten worden geïnd). De OESO vindt het waterbewustzijn in Nederland laag.

We menen dat het waterbeheer in Nederland zo goed is georganiseerd, dat we ons nauwelijks bewust lijken te zijn wat hier voor nodig is en wat er bij komt kijken. Het succes van het Nederlandse waterbeheer ontnemt ons bovendien het zicht op de waarden die ten grondslag liggen aan het waterbeheer. We hebben het met andere woorden zo goed georganiseerd dat veel mensen het belang ervan slecht op waarde kunnen schatten en er gebrek is aan waardebewustzijn. De effecten van prijsprikkels en uitkomsten van het verdelingsvraagstuk laten zich moeilijk voorspellen in een dergelijke context.

Bij nadere beschouwing constateren we daarom dat er ogenschijnlijk geen sprake is van urgentie: er lijkt geen acuut probleem te zijn en evenmin lijkt sprake van gevoelde urgentie. Om dit op het punt van een mogelijk probleem nog iets aan te scherpen lijkt het dat er – in termen van *expert’s notion of urgency* – noch vanuit financieel-economische invalshoek noch vanuit technisch-inhoudelijke invalshoek sprake is van een urgent probleem.

Wat betekent dit alles nu voor de waterschappen? Want urgentie lijkt onmisbaar voor het aanpakken van problemen. Als er sprake zou zijn van reële, acute en dwingende problemen binnen het waterbeheer dan zouden de waterschappen en de partners nadrukkelijk de urgentie voelen om te handelen.

Een politieke stelregel is dat een probleem alleen wordt opgelost als een succes kan worden behaald. Aaron Wildavsky zegt hierover dat onoplosbare problemen niet op de agenda komen en dat in het geval van falend beleid *goal displacement* ervoor zorgt dat een issue weer van de agenda verdwijnt. John Wells Kingdon beschrijft dit fenomeen als een *window of opportunity* dat ontstaat op het moment dat drie ‘stromen’ samenvloeden die zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen: de problemenstroom, de beleids- of alternatievenstroom en de politieke stroom. De politieke stroom bepaalt of iets op de politieke agenda komt. *Timing* en een pleitbezorger of entrepreneur die goed gebruik weet te maken van het *window* zijn hierbij uitermate relevant.

Naar ons idee zou een realistische strategie van de waterschappen daarom kunnen zijn een eventuele herijking van het belastingstelsel niet actief zelf (bewust of onbewust) op de politieke agenda te zetten en met de uitwerking hiervan onder de radar te blijven. Het politiseren van deze niet-urgente kwestie zou namelijk het risico kunnen geven dat onbedoeld het bestaansrecht van de waterschappen weer op de agenda verschijnt. In dit kader viel ons een uitspraak op van Hans Oosters in een interview in Binnenlands Bestuur. Hierin zei hij: “In het voorjaar van 2017 zijn er Tweede Kamerverkiezingen. Samen met gemeenten en provincies willen we bij de kabinetsformatie inbrengen dat wij als decentrale overheden ruimte moeten krijgen om ons werk goed aan te pakken. Dat verdraagt zich niet met langdradige structuurdiscussies.” Zeker in dit licht bezien is het verstandig dat de waterschappen niet in deze periode met een eventuele herijking van het belastingstelsel naar buiten komen.

Dit betekent niet dat de waterschappen niets hoeven doen, het is meer een ‘actief op de handen zitten.’ Totdat de problemenstroom, beleidsstroom en politieke stroom samenvloeien, moeten de waterschappen alert en actiebereid blijven zodat ze op het moment dat exogene ontwikkelingen voor – gewenste of ongewenste – urgentie zorgen, opnieuw de strategie kunnen bepalen en zo nodig actie kunnen ondernemen. In de nabije toekomst zijn dat soort ‘natuurlijke’ momenten bijvoorbeeld mogelijke wetgeving rondom waterkwaliteit, de evaluatie van het Bestuursakkoord Water of een nieuw Regeerakkoord. Een eventuele crisis is ook een voorbeeld van een natuurlijk moment. Zoals bekend kan die onvoorziene kansen bieden (*of, volgens Winston S. Churchill: “Never let a good crisis go to waste.”*).

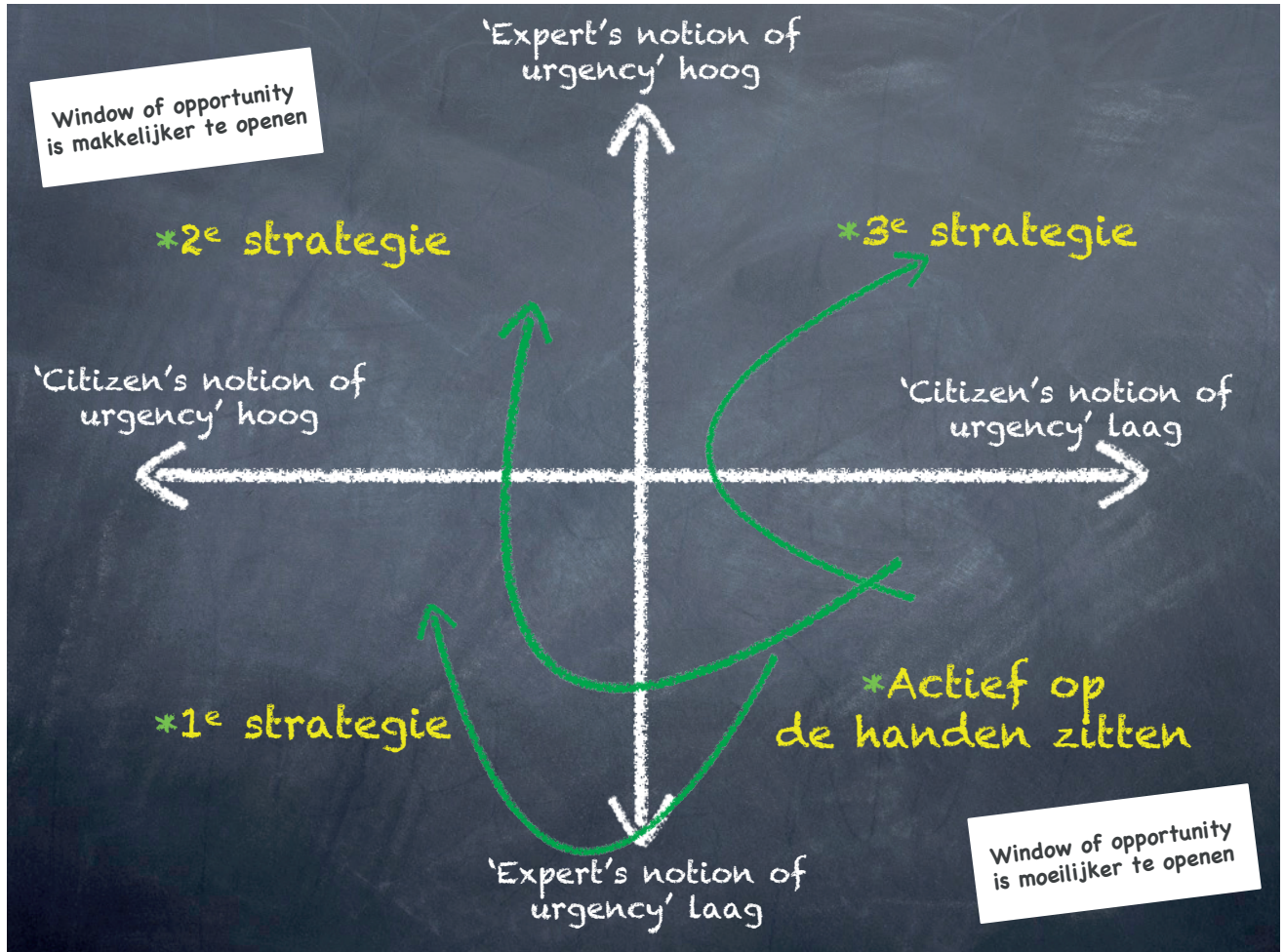
In termen van leiderschap is actief op de handen zitten niet voor iedere bestuurder even makkelijk. Het is voor een bestuurder een bijna tegennatuurlijke handeling die vraagt om goede communicatieve en relationele vaardigheden om uit te kunnen leggen waarom nu geen (zichtbare) actie wordt ondernomen. De bestuurder die hier goed

in slaagt weet verbinding te behouden met de eigen medewerkers en relevante stakeholders.

Naast ‘actief op de handen zitten’ zien we voor de waterschappen nog drie reële strategieën als ze stappen zouden willen zetten om zelf urgentie te creëren. Of anders geformuleerd: hoe kunnen de waterschappen omgaan met toekomstige ontwikkelingen die nog onbekende maatregelen vereisen waar of meer financiële middelen voor nodig zijn of een andere verdeling van de lasten vragen?

Een eerste mogelijke strategie kan zijn dat de waterschappen zowel meer duidelijkheid creëren over (de urgentie van) het probleem als dat ze de gevoelde urgentie (het water- of waardebewustzijn) bevorderen. Het maken van toekomstscenario’s is een krachtige manier om in verschillende mogelijke toekomst te denken. Hierbij is van belang dat relevante stakeholders uit onder meer de wetenschap en de praktijk deelnemen (transdisciplinariteit) om op basis hiervan een handelingsperspectief te ontwikkelen. Verder is van belang dat de waterschappen techniek en inhoud met elkaar verbinden zodat voor de stakeholders ‘gedeelde’ waarden ontstaan. Dit geeft de mogelijkheid het probleem te *reframen* waardoor meer ruimte ontstaat voor oplossingen als bijvoorbeeld productdifferentiatie, een beloningsstructuur of prijsprikkels.

In het verlengde hiervan lijkt het ons raadzaam dat de waterschappen ‘het probleem’ niet beperken tot de eigen taken. Gezien de samenhang van taken, kosten, financiering, en verwachte ontwikkelingen op het brede waterdomein zouden de waterschappen het probleem zo kunnen *framen* dat het alle taken op het brede waterdomein omvat en zouden ze de relevante stakeholders op dat bredere speelveld erbij kunnen betrekken. Een interessante invalshoek voor de waterschappen zou kunnen zijn om het vraagstuk van de toekomstbestendige financiering (in ieder geval ook) te benaderen vanuit de optiek van jongere generaties aan de hand van de vraag wat er op dit moment moet gebeuren om ook voor latere generaties goed georganiseerd en betaalbaar waterbeheer te kunnen garanderen.



Een tweede strategie richt zich op het ontwikkelen van kennis en een narratief en het gebruik van toekomstverkenningen, waardoor een gepaste perspectivische verkleining van de toekomst wordt gerealiseerd. Het is hierbij van belang dat de organisatie verbindingen legt met geavanceerde kennisbronnen bij bedrijven en kennisinstututen – kennismanagement is nodig omdat we veel nog niet weten – en goed zicht houdt op het perspectief van zijn stakeholders. De aangewezen waardepatronen van de stakeholders zullen voortdurend geïjkt moeten worden. Zeker bij vraagstukken met een erg lange *lead-time* en een financiële component kan het inbrengen van een intergenerationeel conflict of een ‘grootouderlijke’ waardepropositie interessant zijn. Deze op kennis en prognoses gebaseerde proposities voeden de alertheid van burgers en ondernemers. Deze alertheid is namelijk nodig bij vraagstukken met een lange *lead-time*. We typeren de 1^e en 2^e strategie als een *slow strategy*, een strategie van de trage doordachtheid.

Tenslotte de derde strategie, die we het meest risicovol vinden voor de waterschappen, is die waarbij de waterschappen enkel inzetten op het creëren van urgentie ten aanzien van het probleem,

zonder tegelijk het waterbewustzijn te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is het ‘meeliften’ op de urgentie van andere maatschappelijke thema’s of ontwikkelingen door bijvoorbeeld het probleem te herformuleren. Een voorbeeld hiervan kan zijn aan te haken bij de actuele kwestie over het verruimen van het lokale belastinggebied.

Er is zeker het nodige te optimaliseren in het huidige belastingstelsel, maar het lijkt ons onverstandig om bij het ontbreken van dwingende urgentie gelijk in de actiestand te gaan staan.

Dit artikel is gebaseerd op ‘Onder de waterspiegel, een essay over urgentie en waardebewustzijn’ NSOB 2016 van de hand van de auteurs.