

Handen en voeten aan doelmatigheid bij regionale waterbeheerder

Waterschappen en doelmatig werken. Het lijkt een contradictio in terminus. Vanuit de regering is per brief druk op de waterbeheerders gelegd om actief aan de slag te gaan met het doelmatig waterbeheer. Met de operatie STORM hebben de waterbeheerders een duidelijk signaal afgegeven dat doelmatig werken bovenaan de agenda staat. Het is tijd voor de waterschappen om de koe bij de hoorn te vatten en aan te tonen dat doelmatig werken wel degelijk actief wordt opgepakt. Bestuur en directie van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden hebben al het initiatief genomen en implementeren in de hele organisatie concreet instrumentarium om doelmatig te werken.

KBW (Kosten en Baten van het Waterbeheer) is een methode die er zorg voor draagt dat keuzes in projecten en beleid tegen elkaar kunnen worden afgewogen op basis van een analyse van kosten en baten. Het is bedoeld voor alles en iedereen binnen het waterschap die voor een uitgave staat voor een project of beleid, hiervoor budget vrijmaakt of die iets onderneemt dat wellicht geen geld kost, maar wel belangwekkende maatschappelijke effecten met zich brengt.

Belangrijk uitgangspunt is dat er geen 'systeem' om het systeem wordt opgetuigd. Dit betekent dat er een goede balans moet zijn tussen de vereiste inspanning voor het toepassen van het instrumentarium en het beoogde resultaat. Simpele projecten krijgen een simpele analyse en complexe projecten een complexere analyse. Zoveel mogelijk wordt aangesloten op bestaande werkwijzen en gebruik gemaakt van informatie die al beschikbaar is. De Stichtse Rijnlanden wil verder de benodigde kennis binnenshuis opbouwen. Daarbij gaat het stapsgewijs te werk.

Voor ieder vraagstuk worden meerdere oplossingen benoemd en op een vergelijkbare wijze beoordeeld. KBW bestaat uit vier modules waarmee afwegingen tussen de oplossingen voor een probleem kunnen worden gemaakt: module 0 = beargumenteerde niets doen, module 1 = een financiële analyse, module 2 = een financiële analyse aangevuld met een kwalitatief beeld van maatschappelijke effecten en module 3 = een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Aan de hand van een zogeheten beslisboom kunnen gebruikers bepalen welke module van toepassing is.

Beargumenteerde niets doen

Als keuzes noch financiële noch maatschappelijke gevolgen hebben, kan beargumenteerde worden afgezien van KBW. Tevens worden voor bestuursvoorstellen ondergrenzen gehanteerd voor de financiële omvang. De argumentatie van één van de modules af te zien, wordt opgenomen in het bestuursvoorstel.

Financiële module

Dit is een module waarin een aantal

financiële parameters moet worden berekend. Gekozen is voor inzicht in de omvang van de initiële investeringen voor een beeld van de kosten op korte termijn (en financiering) en het effect van oplossingen op de jaarlijkse kosten van de organisatie. Met deze jaarlijkse kosten (kapitaallasten plus kosten voor beheer en onderhoud) heeft men inzicht in de integrale kostprijs en daarmee het lange termijn perspectief. De informatie om deze parameters te berekenen, blijkt veelal al beschikbaar bij de projectleiders. Het gaat dus niet zozeer om extra werk, maar om het anders ordenen van de reeds beschikbare informatie tot standaardgegevens.

Financiële module en effectentabel

In de tweede module wordt invulling gegeven aan de wens van de waterbeheerder om ook de maatschappelijke afwegingen, die steeds relevanter zijn, een plaats te geven. Hier wordt de financiële analyse dan ook aangevuld met een kwalitatieve maatschappelijke analyse met behulp van een effectentabel. Hierbij wordt geïnterviewd tot welke maatschappelijke effecten het beleid/project leidt. Het gedachtegoed van maatschappelijk verantwoord ondernemen speelt bij De Stichtse Rijnlanden nadrukkelijk een rol. Denk aan effecten van projecten op bijvoorbeeld het functioneren van economische sectoren zoals landbouw of scheepvaart, de kwaliteit van de leefomgeving en de doelen van de waterbeheerder zelf (veilige dijken, voldoende en schoon water). Concreet betekent dit dat de financiële afweging samen met de maatschappelijke afweging kan worden gemaakt.

MKBA

Nu kan het voorkomen dat ook deze informatie nog steeds onvoldoende houvast biedt voor een goed beslissing. In die gevallen waar men denkt dat het in geld uitdrukken van maatschappelijke effecten de kwaliteit van de besluitvorming verbetert en/of de maatschappelijke effecten dermate groot zijn dat deze de richting van de besluitvorming zullen bepalen, kan men ervoor kiezen module 2 uit te bouwen tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Benadrukt moet worden deze module vrijwel per definitie een

aanzienlijke onderzoeksinspanning met zich brengt. Het is dus zaak goed te wegen of en in hoeverre de MKBA informatie gaat toevoegen die echt gewenst is.

Toepassing en ervaringen

In de praktijk heeft Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden het KBW vormgegeven in onder andere een handreiking. In diverse sessies is men reeds aan de slag gegaan met het instrumentarium. De belangrijkste ervaringen zijn:

- Het formuleren van alternatieven is sowieso zinvol en brengt nieuwe inzichten over goedkopere of maatschappelijk meer verantwoorde mogelijkheden;
- Ook wanneer wordt teruggekeken naar reeds gemaakte keuzes, kwam men op basis van KBW tot aanvullende inzichten;
- Het beoordelen van alternatieven op zowel de korte als lange termijn met de financiële module betekent in sommige gevallen dat de keuze voor de lange termijn anders uitpakt dan die voor de korte termijn, waarbij alleen initiële investeringen worden meegenomen;
- Bij De Stichtse Rijnlanden is het gedachtegoed nu gericht op de bestuursvoorstellen en zal in een tweede fase worden verbreed naar alle overige beslissingen.

Conclusies

- Het is goed mogelijk doelmatig werken ook bij regionale waterbeheerders handen en voeten te geven met KBW;
- Het verankeren van dit gedachtegoed in de hele organisatie is het belangrijkste. Het concrete instrumentarium faciliteert het gedachtegoed;
- Ondersteuning van KBW vanuit bestuur en directie is noodzakelijk;
- Het ontwikkelen en uitwerken van KBW voor en door de eigen organisatie is essentieel voor het draagvlak ervan.
- Verbreding van het gedachtegoed naar andere waterschappen is wenselijk. Ook vanuit de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat wordt hieraan gewerkt.

George Rouhof, Arjan Mulder, Arjan Koerhuis en Jakob Mantel (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden)

Robert van Cleef (Sterk Consulting)