

Toekomstige organisatie van het Nederlandse waterschapsbestel: discussie gesloten?

Het waterbeheer in Nederland maakt belangrijke ontwikkelingen door. Ook de waterschappen ontkomen niet aan de noodzaak om een strategische positie te bepalen in dit continu veranderende speelveld. In dit artikel introduceren ondergetekenden een raamwerk dat gebruikt kan worden om de noodzakelijke strategisch-bestuurlijke discussies te ondersteunen. Hierbij maken wij gebruik van ervaringen uit het recente verleden, met specifieke aandacht voor de ervaringen van Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Het geschetste raamwerk maakt duidelijk dat de huidige organisatie en de huidige strategische visie van veel waterschapsbestuurders en experts belangrijke nadelen met zich mee kunnen brengen op de langere termijn.

Het waterbeheer in Nederland zit in een fase van dynamische veranderingen, zoals onder andere blijkt uit de recente fusiegolf in de waterschapswereld, wetswijzigingen en de toenemende rol van private partijen in het waterbeheer. Dit noopt ook de waterschappen om zich te bezinnen op hun positie in dit continu veranderende speelveld; welke taken en verantwoordelijkheden dienen zij op zich te nemen, hoe bakenen zij hun beheersgebied af en hoe verhouden zij zich tot andere waterbeheerders?

Veel lezers zullen de wenkbrauwen fronsen bij het idee van strategisch-bestuurlijke discussies over de toekomst en positie van de Nederlandse waterschappen. Er zijn net grote veranderingen doorgevoerd en recente

wetsvoorstellen bieden duidelijke kaders en richtingen voor toekomstige ontwikkelingen. Onder waterschapsbestuurders tekent zich een consensus af over de wenselijkheid om ook in de toekomst de nadruk te blijven leggen bij de watersysteemtaken van de waterschappen, zoals de waterkeringen en het waterkwantiteitsbeheer. Na de recente fusiegolf verwacht men geen verdere schaalvergroting, een enkele uitzondering daargelaten. Waar duidelijke efficiëntiewinst te behalen is, bestaat wel ruimte voor samenwerkingsverbanden in de (afval)waterketen op ad hoc basis en eventueel in de vorm van publiek-private samenwerking. Ook in de waterketen verwacht men echter vooralsnog geen grote structurele veranderingen, zeker niet met de nieuwe wetgeving die de 'knip' in

de waterketen tussen zuivering en riolering juridisch verankert.

Op basis van deze dominante toekomstvisie lijkt op dit moment geen noodzaak te bestaan tot strategische bezinning - de lijnen van toekomstige ontwikkelingen zijn immers al grotendeels uitgezet. Maar welke keuzes liggen impliciet aan deze visie ten grondslag? En zijn de gemaakte keuzes wel wenselijk voor de Nederlandse waterschappen?

Strategische dilemma's zichtbaar maken

De huidige toekomstvisie verbergt verschillende dilemma's en impliciete keuzes. Om een verantwoorde uitspraak te kunnen doen over de wenselijkheid van het geschetste

Bescherming tegen hoogwater door Waterschap Groot-Salland.



toekomstbeeld, is het noodzakelijk deze dilemma's zichtbaar te maken. Waar dilemma's makkelijk verdwijnen wanneer men in meer abstracte termen nadenkt over toekomstige ontwikkelingen in het waterschapsbestel, worden ze direct en concreet zichtbaar wanneer het gaat om beslissingen over de organisatie van specifieke waterschappen. Het vaststellen van geografische grenzen en beheerstaken van een waterschap vormt de weerslag van strategisch-bestuurlijke beslissingen over mandaat, taakstelling en positiebepaling van waterschappen binnen het waterbeheer. Daarom bieden de ervaringen met de recente fusies en schaalvergroting bij veel waterschappen goede aanknopingspunten om belangrijke strategische dilemma's in kaart te brengen. Dit levert een aantal elementen op die vaak terugkeren in strategische discussies over taakstelling en de rol van waterschappen¹⁾. Hierbij valt een onderscheid te maken tussen indelingsprincipes en -criteria.

Indelingsprincipes zijn onderliggende beslisregels, die gebruikt worden om een 'optimale' waterschapsorganisatie, inclusief taken en grenzen, te ontwerpen. In de discussies uit het recente verleden zijn verschillende indelingsprincipes te herkennen:

- Waterstaatkundige grenzen vormen traditioneel de belangrijkste basis voor de afbakening tussen waterschappen, momenteel op basis van (deel)stroomgebieden;
- De waterschappen zijn sinds de invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewater ook actief in de waterketen. In de huidige 'all-in' waterschappen vormt de (afval)waterketen een belangrijke functionele dimensie;
- Gerelateerd aan overwegingen van bestuurlijke dichtheid en efficiëntie wordt gepoogd om administratieve grenzen van bijvoorbeeld waterschappen, gemeenten en provincies waar mogelijk samen te laten vallen;
- Het aantal ingezetenen en de grondslag voor heffingen vormen een pragmatische reden voor het indelen van waterschapsgebieden en kan, zeker op de achtergrond, een belangrijke rol spelen;
- Historisch gegroeide organisaties, structuren en beheergebieden vormden vaak het uitgangspunt bij de recente totstandkoming van 'all-in' waterschappen.

Naast indelingsprincipes heeft men ook doelgerelateerde criteria nodig om te kunnen beoordelen of uiteindelijke beslissingen over de organisatie en uitvoering van waterschapstaken 'goed' of 'slecht' zijn. Dergelijke beoordelingscriteria zijn te ordenen door aan te sluiten bij internationaal geaccepteerde criteria voor 'good governance' in de watersector²⁾:

- economische criteria: efficiëntie en effectiviteit, waarbij naast efficiëntiewinst - vaak geassocieerd met integratie en schaalvergroting - ook nadrukkelijk transactiekosten en perceptiekosten een rol spelen in

Ter illustratie gebruiken we de grondslagenmatrix uit tabel 1 om de discussies over grenzen en taken van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) inzichtelijk te maken. Bij de totstandkoming van AGV in 1997 waren verschillende partijen betrokken, met verschillende beheertaken en beheergebieden. De vorming van AGV bracht dan ook verschillende dilemma's en keuzes met zich mee. Enkele daarvan zijn duidelijk zichtbaar in discussies over grensgebieden, waar AGV en aangrenzende waterschappen overlappende beheergebieden hadden en soms nog hebben. In de discussie over de grenzen van AGV in Amsterdam-Noord spelen alle indelingsprincipes een rol evenals verschillende criteria.

De uitvoeringstaken van AGV zijn ondergebracht bij Waternet, die de taken combineert die voorheen door de verschillende fusiepartners werden uitgevoerd. De gemeente Amsterdam wilde destijds alleen deelnemen aan de nieuw te vormen organisatie indien de bestaande gemeentelijke Dienst Waterhuishouding en Riolering als operationele eenheid in stand kon worden gehouden. Het resultaat is dat AGV/Waternet de waterketen beheert voor de hele gemeente Amsterdam. Een deel van Amsterdam-Noord valt echter onder het (waterstaatkundig) beheersgebied van Hollands Noorderkwartier, waarbij de grens dwars door het stadsdeel loopt en gevormd wordt door een lage waterkering, de Waterlandse Zeedijk.

De Waterlandse Zeedijk is in de ogen van de inwoners een gewone weg. Het is voor hen dan ook onbegrijpelijk en onfair dat mensen aan de ene kant van de weg een veel hogere heffing in de bus krijgen dan de mensen aan de andere kant van de weg, in hetzelfde stadsdeel. Deze indeling doet in hun ogen dan ook onvoldoende recht aan sociale en politieke criteria - zoals gelijkheid, democratische rechtvaardigheid en transparantie.

De hogere heffing wordt onder meer veroorzaakt doordat Hollands Noorderkwartier het beheer uitvoert van de wegen in het landelijk gebied. Dit is een relatief dure taak. En omdat Amsterdam-Noord dichtbevolkt is, vergeleken bij de rest van Noord-Holland, dragen de inkomsten uit Amsterdam-Noord bij aan het financieel draagvlak voor de taakuitvoering van Hollands Noorderkwartier. Zo bezien vormt de relatief hoge heffing in Amsterdam-Noord een uiting van solidariteit van inwoners in het stedelijk gebied met inwoners op het platteland.

Geen van de betrokken partijen is gelukkig met de huidige grenzen tussen de waterschappen. Hollands Noorderkwartier pleit ervoor om de grens bij het IJ te leggen, op basis van waterstaatkundige argumenten. AGV pleit ervoor om de waterketen en bestuursrechtelijke indeling als uitgangspunt te nemen en Amsterdam-Noord volledig bij AGV te trekken, waarbij een grens bij de Ring A-10 ook vanuit waterstaatkundig oogpunt verdedigbaar zou zijn. Voor beide partijen geldt dat op de achtergrond waarschijnlijk ook andere overwegingen een rol spelen, met name die met betrekking tot financieel draagvlak en economische efficiëntie, geredeneerd vanuit de eigen beheerorganisatie.

Tabel 1: Grondslagenmatrix, bestaande uit indelingsprincipes en criteria voor goed waterschapsbestuur.

indelings- principes:	watersysteem (waterstaat- kundige grenzen)	waterketen (watertransport en zuiverings- grenzen)	bestuurs- rechtelijke indeling	financieel draagvlak (heffingen en ingezetenen)	continuïteit van beheer (historische context)
criteria:					
economisch: efficiëntie en effectiviteit; transactie- kosten en perceptie- kosten					
sociaal: solidariteit, rechtvaardig- heid en gelijkheid					
politiek: transparantie, aanspreek- baarheid, democratische legitimiteit					
duurzaam: adaptief en innovatief waterbeheer					

discussies over veranderende organisatie van waterschappen;

- sociale criteria: solidariteit, rechtvaardigheid en gelijkheid. Zowel tussen ingezetenen van een waterschap als tussen ingezetenen van aangrenzende waterschappen;
- politieke criteria: transparantie, aanspreekbaarheid, democratische legitimiteit;
- criteria met betrekking tot duurzaamheid: adaptief en innovatief vermogen in het waterbeheer.

De geïdentificeerde indelingsprincipes en criteria kunnen tegen elkaar uitgezet worden in een 'grondslagenmatrix', waarmee relaties tussen verschillende elementen systematisch nagelopen kunnen worden. Zo wordt duidelijk welke dilemma's en spanningsvelden kunnen bestaan in de praktische uitwerking van verschillende indelingsprincipes.

Het voorbeeld van AGV illustreert dat vaak verschillende opties bestaan om de taken in het waterbeheer bestuurlijk te organiseren. Keuzes moeten worden gemaakt tussen tegenstrijdige doelstellingen en belangen. De grondslagenmatrix brengt de indelingsprincipes en criteria van goed waterschapsbestuur bij elkaar en levert daarmee een controlelijst voor inhoudelijke discussie: wordt alles meegewogen? Een algemeen, universeel geldend antwoord of vuistregel voor het omgaan met de dilemma's in het (re)organiseren van het waterschapsbestel bestaat echter niet.

Discussie geopend?

Een discussie over mogelijke toekomstige strategieën van de verschillende waterschappen dient open gevoerd te worden en is niet gebaat bij al te dogmatische richtlijnen. Toch lijkt het er op dat het watersysteem als ordenend principe en doelmatigheid als beoordelingscriterium voor goed bestuur, een welhaast onaantastbare status hebben. Op basis van de grondslagenmatrix is in te zien dat met een al te vanzelfsprekende acceptatie van deze twee grondslagen belangrijke aspecten over het hoofd kunnen worden gezien.

De noodzaak voor een bredere basis voor strategische discussies over de rol van waterschappen in het Nederlandse waterbeheer lijkt wellicht vanzelfsprekend, maar is dat niet zonder meer. De 'smalle' interpretatie met de nadruk op watersysteem en doelmatigheid komt zeer herkenbaar terug in de dominante toekomstvisie waarmee we dit artikel begonnen. Hierin worden de huidige taken van waterschappen in de waterketen gezien als taken die ondergeschikt zijn aan de taken in het watersysteem. Waar het in de jaren 70 begrijpelijk was dat de zuiveringstaak bij waterschappen werd ondergebracht, lijkt de heersende opinie dat aan het begin van de 21e eeuw het uitvoeren van deze taak grotendeels los te zien is van het watersysteembeheer. In de dominante toekomstvisie speelt het waterschap dan ook geen voortrekkersrol in het integreren van de waterketen en worden keten- en systeembeheer verder gescheiden. De situatie in Amsterdam met AGV/Waternet wordt door het merendeel van de geraadpleegde deskundigen als een

uitzondering gezien, die voorlopig elders niet veel navolging zal krijgen. Dit is te begrijpen vanuit de historie van de waterschappen en ook vanuit de gedachte dat keten en systeembeheer verschillende activiteiten vergen, vaak ook op een andere schaal. De zuiveringstaak levert de waterschappen echter wel een belangrijk strategisch 'neveneffect' op, namelijk vergroting van de omzet en van de professionaliteit en expertise die men in huis heeft. Hiermee leggen waterschappen meer gewicht in de schaal in bestuurlijke discussies, bijvoorbeeld in de steeds terugkerende discussie over het bestaansrecht van waterschappen als zelfstandige bestuurslaag. Hoewel deze discussie wat getemperd is, zal ze ongetwijfeld weer opblazen op enig moment in de toekomst.

Nu er ook meer krachten zijn die wijzen in de richting van ontvlechting van keten- en systeembeheer, is het voor waterschappen zaak om hun langetermijnvisie op hun rol in de keten te ontwikkelen: 'in or out'?

Als men in de waterketen wil blijven, bijvoorbeeld omdat ook de Kaderrichtlijn Water veel aandacht vraagt voor waterkwaliteitsbeheer, vergt dat waarschijnlijk meer daadkracht, initiatief en enthousiasme dan op dit moment opgebracht wordt voor het ketenbeheer. Het samenbrengen van een rol in de (afval)waterketen en het watersysteem brengt de nodige uitdagingen met zich mee waarop men een antwoord zal moeten vinden, onder andere ten aanzien van schaal, transactiekosten, democratische legitimiteit en het stimuleren van innovatie. Doet men niets en laat men de zaak op zijn beloop, met hier en daar wat ad hoc-activiteiten als de mogelijkheid zich aandient, dan loopt men het risico dat geen vooruitgang wordt geboekt in de waterketen of dat de keuze door anderen gemaakt wordt en de waterschappen meer en meer naar de marge van de keten gedrukt worden. Gevolg zou kunnen zijn dat waterschappen aanzienlijk aan bestuurlijk gewicht inboeten, met minder omzet en expertise. Ondersteunende bedrijfsprocessen zullen dan relatief zwaarder gaan wegen op een kleinere begroting.

Het vraagstuk van de rol van waterschappen in de waterketen lijkt dan ook een hogere plek op de agenda te verdienen dan het nu krijgt. Zo bezien is het wellicht toch tijd voor een hernieuwde discussie over de toekomstige rol en positie van de Nederlandse waterschappen.

Leon Hermans en Bert Enserink (TU Delft)
Linda Carton (RU Nijmegen)

NOTEN

- 1) Hermans L., L. Carton en B. Enserink (2007). Gronden voor grenzen. Notitie over grondslagen voor waterschapsgrenzen. In opdracht van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft.
- 2) United Nations World Water Assessment Programma (2006). Water: a shared responsibility. World Water Development Report 2, chapter 2: The challenges of water governance. UNESCO.
- 3) Dicke W. en S. Meijerink (2006). Waarom de waterschappen (niet) moeten worden opgeheven. In: Bestuurskunde, nummer 1.