

KANSEN VOOR INTEGRATIE VAN DUURZAME ENERGIE IN HET WATERBEHEER

Stijlen van asset management binnen de energietransitie van de waterschappen

Hans Bil, Rafaël Lazaroms*

Asset management: een kans voor verbetering van het gegevensbeheer

Met de komst van asset management wordt het belang van goed gegevensbeheer alleen maar groter. Asset management zegt immers dat een continue afweging van prestaties – kosten – risico's het nieuwe stuur voor de bedrijfsvoering wordt. En dat lukt alleen als je beschikt over betrouwbare data en gegevens om de sommetjes en vergelijkingen te maken.

Maar ik denk dat juist de implementatie van asset management een heel mooie kans is om het gegevensbeheer echt op orde te krijgen. Zoals hierboven onderbouwd is het inrichten van goed gegevensbeheer in eerste instantie vooral een organisatorisch en managementvraagstuk, en niet een technisch. En datzelfde zien we bij de implementatie van asset management. Belangrijk aspect van de implementatie van asset management is vaak het inrichten en werkend krijgen van de rol van de Asset Manager, als regisseur van de activiteiten van de verschillende Service Providers (projecten, onderhoud, beheer etc.)

En dat is nu precies de plek waar naar mijn mening het gegevensbeheer primair belegd zou moeten worden. Anders gezegd: team asset management is de eigenaar van alle kerngegevensverzamelingen, en zij bepaalt (vanuit het overzicht van alle belanghebbenden werkprocessen) hoe een kerngegevensverzameling eruit moet zien. Zij zit aan het stuur van de beheerprocessen die moeten zorgen dat de kerngegevens actueel, betrouwbaar en compleet zijn en blijven. In de uitvoering van die beheerprocessen spelen de Service Providers uiteraard wel een belangrijke rol, omdat zij de plek zijn waar gegevens daadwerkelijk veranderen.

Dus, de boodschap: waterschap, maak het inrichten van een professionele gegevensbeheerorganisatie tot expliciet onderdeel van het implementatietraject van asset management. Het op orde brengen en houden van de kostbare kerngegevensverzamelingen vraagt stevige regie, en die regie is naadloos in te passen in de bredere regierol die de Asset Manager (of het team asset management) moet hebben. ■

■ De waterschappen voeren een actief klimaat- en energiebeleid dat zij steeds meer beschouwen als integraal onderdeel van de uitvoering van hun taken. Zij hebben daarvoor diverse akkoorden en convenanten gesloten waarin concrete ambities zijn vastgelegd. Op dit moment vertalen de individuele waterschappen deze ambities naar het eigen gebied. Stip op de horizon is het toewerken naar energieneutraliteit. Recent onderzoek laat zien dat asset management een goed instrument is om dit te realiseren

■ Allereerst kan worden vastgesteld dat het de waterschappen niet ontbreekt aan handelingsperspectief om hun duurzame ambities te realiseren. Zij beschikken immers over veel installaties, biomassa en terreinen die in potentie kunnen worden ingezet voor de toepassing van duurzame energie. Dat plaatst de waterschappen in een bijzondere positie. Zij hoeven niet altijd zelf te investeren, maar kunnen ook terreinen ter beschikking stellen aan derden. De mogelijke opbrengsten daarvan komen via de waterschapsbelastingen ten goede aan de burger. Ook worden steeds vaker projecten ontwikkeld waarin doelgericht publieke meerwaarde wordt gecreëerd door energie te leveren aan bijvoorbeeld verzorgingstehuizen of gemeentelijke diensten.

Waterschappen kunnen dus voor verschillen rollen (in dit artikel 'stijlen') opteren, en dat plaatst hen voor een aantal strategische keuzes bij de inzet van assets voor duurzame energieopwekking. Hoe gaan zij om met vragen en initiatieven vanuit de markt of burgercoöperaties? Hoe past dit binnen de beleidsmatige en financiële afwegingen van het waterbeheer? En verbinden waterschappen energieopwekking alleen met hun eigen kernopgaven of zoeken ze ook naar invulling van wensen en behoeften van derden? In een recent bestuurskundig onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam¹ is dit speelveld in kaart gebracht en geanalyseerd. Daarbij zijn de stijlen van asset management toegepast zoals ontwikkeld door Van Buuren en Roovers (en beschreven door Van Buuren elders in dit tijdschrift²). Centraal staat de vraag in welke stijl de waterschappen hun waterwerken op dit moment inzetten

voor duurzame energieopwekking en welke motieven daarbij een rol spelen.

In het voorliggende artikel worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet. Eerst wordt de context geschetst, gevormd door de ambities van de waterschappen, zoals vastgelegd in akkoorden en convenanten, en de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen op energiegebied. Daarna wordt een inkijkje gegeven in de ruim 200 projecten waarmee waterschappen energieopwekking concreet handen en voeten geven. Deze worden vervolgens geduid in termen van stijlen van asset management. Ten slotte volgen enkele reflecties: hoe zijn de stijlen te waarderen en hoe zullen ze zich in de toekomst ontwikkelen? Daarbij is het de uitdaging om maatschappelijke meerwaarde te creëren gegeven de context en condities van het Nederlandse waterbeheer.

Energie- en klimaatambities van de waterschappen

TRIAS ENERGETICA

De inspanningen van de waterschappen op gebied van klimaat en energie zijn goed in kaart te brengen met behulp van de leer van de Trias Energetica (1979). In de eerste plaats verminderen de waterschappen hun CO₂ uitstoot door energie te besparen. Dat is mogelijk op 340 rioolwaterzuiveringsinstallaties en duizenden poldergemalen, groot en klein, waarmee de waterschappen Nederland schoon en droog houden. In de afgelopen jaren zijn op dit punt met

* **Hans Bil** is Junior Onderzoeker Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, **Rafaël Lazaroms** is Coördinator Energieteam Unie van Waterschappen

name in de rioolwaterzuivering en met behulp van de Meerjarenaafspraken Energie-efficiency (MJA3) goede resultaten geboekt.³ De tweede stap in de leer van de Trias Energetica is dat het energieverbruik waarop niet meer kan worden bespaard zoveel mogelijk duurzaam wordt opgewekt. Wat niet met de eerste twee stappen kan worden gerealiseerd, moet vervolgens in de derde en laatste stap zoveel mogelijk worden ingevuld met de inzet van minst belastende fossiele energiebronnen, d.w.z. liever aardgas dan diesel of steenkool. De logische driestapsprong van de Trias Energetica wordt, zo blijkt uit de Klimaatmonitor 2014 (al dan niet bewust) door de waterschappen in de praktijk gebracht en de resultaten laten zien dat zij daar steeds verder mee op streek komen.^{4 5}

HOGHE AMBITIES MET OPWEKKING VAN DUURZAME ENERGIE

De grootste maatschappelijke bijdrage van de waterschappen voor de energietransitie is de ontwikkeling van de potentie om duurzame energie op te wekken. De politieke en maatschappelijke urgentie om de klimaatverandering tegen te gaan wordt steeds dringender. Eind 2015 is op de Klimaatop in Parijs op mondiaal niveau en met deelname van alle grote wereldeconomieën overeengekomen dat de temperatuurstijging wereldwijd gemiddeld niet meer dan 1,5 – 2 graden Celsius mag bedragen.⁶ Nederland presteert met een percentage van 5,5 duurzame energie (2014) het slechtst van alle EU lidstaten met uitzondering van heksenluiser Verenigd Koninkrijk.⁷ De zogenaamde Urgenda-uitspraak van de Rechtbank Den Haag heeft deze positie nog eens nadrukkelijk bloot gelegd.⁸ Het Nederlandse kabinet legde dit jaar in het Energierapport 2016 de doelstelling vast van een reductie van 80 – 95% CO2 in 2050. Het is duidelijk dat deze doelstelling alleen kan worden gehaald met een brede inzet van diverse duurzame energiebronnen.^{9 10}

GREEN DEAL ENERGIE

In dit politieke en maatschappelijke speelveld hebben de waterschappen zich een stevige duurzaamheids-

opgave gesteld. In het SER Energieakkoord uit 2013¹¹ hadden zij als sector al afgesproken om in 2020 voor minstens 40% van het eigen energieverbruik te voorzien met de productie van duurzame energie. Met de ondertekening van de Green Deal Energie op 21 maart jl. doen zij daar nog een schepje bovenop en streven zij met de inzet van hun terreinen en installaties naar 100% energieneutraliteit.¹² Alles bij elkaar is dit goed voor bijna 10 PJ primaire energie, genoeg om alle inwoners van Rotterdam een jaar lang van elektriciteit te voorzien. Enkele waterschappen hebben aangegeven in 2025 of 2030 al energieneutraal te kunnen zijn. Ambities moeten ook realistisch zijn. Elk waterschap verkent zijn eigen mogelijkheden en deze zijn vaak afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden in het eigen gebied (hoog of laag Nederland, type infrastructuur, planning van vervangingsinvesteringen). Naar verwachting zal met de ondertekening van de Green Deal Energie de ontwikkeling naar energieneutraliteit in een stroomversnelling komen.

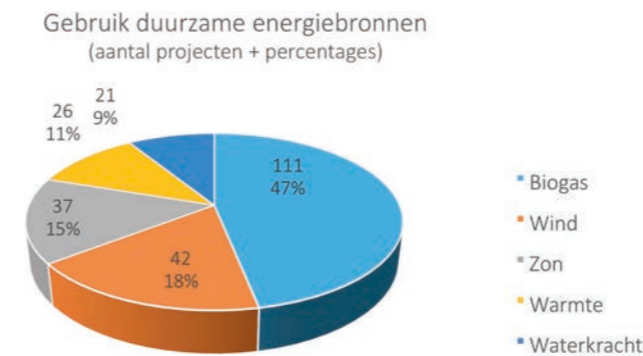
Inzet waterwerken voor energieopwekking: feiten en cijfers

Hoe zetten de waterschappen deze ambities om in de dagelijkse praktijk van het waterbeheer? In het onderzoek van de Erasmus Universiteit zijn onder andere alle projecten van alle 22 waterschappen (2015) in Nederland opgevraagd.¹³ Daaruit komt een indrukwekkende lijst naar voren van totaal ruim 230 projecten voor energieopwekking, recentelijk ook gepresenteerd op de Digitale Energiekaart.¹⁴ Daarbij maken de waterschappen gebruik van een ruim areaal aan assets, dat hen een concreet handelingsperspectief biedt. Ze beheren zo'n 340 rioolwaterzuiveringen, ruim 18.000 kilometer aan dijken, 3600 poldergemalen, en daarnaast nog vele stuwen, gemalen, waterbergingsterreinen, oppervlaktewater en kantoorgebouwen. Onderstaande figuur brengt de inzet van deze assets in beeld.

De figuur laat zien dat het zwaartepunt (nog) duidelijk bij de rioolwaterzuivering ligt, waar het zuiverings-slib wordt ingezet voor het opwekken van biogas en restwarmte. Terreinen van zuiveringen worden

ook benut voor het plaatsen van windmolens en zonnepanelen, zij het nog in beperkte mate. In het watersysteem zijn op enkele plaatsen waterkrachtturbines en kleine windmolens en zonnepanelen ingezet bij stuwen. Koude uit oppervlaktewater wordt aangewend voor koelingsdoeleinden. Daarnaast zijn er op een aantal waterkeringen windturbines geplaatst. Diverse kantoorgebouwen zijn toegerust met warmte-koude opslag en zonnepanelen. In een enkel geval zijn waterschappen ook actief op locaties van derden: op bedrijventerreinen of via aandelen in slib-verwerkingsbedrijf HVC. De categorie 'Anders' ziet bijvoorbeeld op activiteiten in woonwijken, zoals lokale sanitatie waarbij vrijkomende warmte wordt geleverd aan woningen.

Vanuit het perspectief van energiebronnen ziet de energieopwekking van de waterschappen er als volgt uit:



Figuur 2: energieopwekking waterschappen naar soort energie

Van oudsher is biovergisting bij de waterschappen de meest toegepaste energiebron. Hiermee hebben de waterschappen ook de meeste ervaring. Verder blijken er nog veel verschillen te zijn tussen de waterschappen onderling. Het aandeel duurzame energie varieert van 6% tot 60%.¹⁵ Dit wordt grotendeels verklaard door diversiteit in gebiedskenmerken, infrastructuur en energiebeleid.

Stijlen van asset management

TAAKOPVATTING, STRATEGIE EN STIJLEN

Na dit inzicht in de feitelijke inzet van assets voor duurzame energieproductie, vindt nu een duiding en analyse plaats in termen van stijlen van asset management. Twee concepten zijn daarbij belangrijk. In de eerste plaats gaat het om de vraag of de waterschappen het opwekken van energie als een eigen verantwoordelijkheid zien of dat zij zich beperken tot hun kernopgaven (taakopvatting). Ten tweede is onderzocht hoe zij energieopwekking organiseren: naar buiten gericht en in samenwerking

met de directe omgeving of naar binnen gericht op de eigen organisatie (strategie). Daarbij zijn ook de achterliggende drijvers onderzocht. Samen vormen deze concepten vier stijlen van asset management. In het eerdergenoemde artikel van Arwin van Buuren zijn deze stijlen voor de waterbeheer reeds uiteengezet.

		Taakopvatting	
		Breed	Smal
Strategie	Gesloten	Monofunctioneel asset management	Integrerend asset management
	Open	Accommoderend asset management	Ontwikkeland asset management

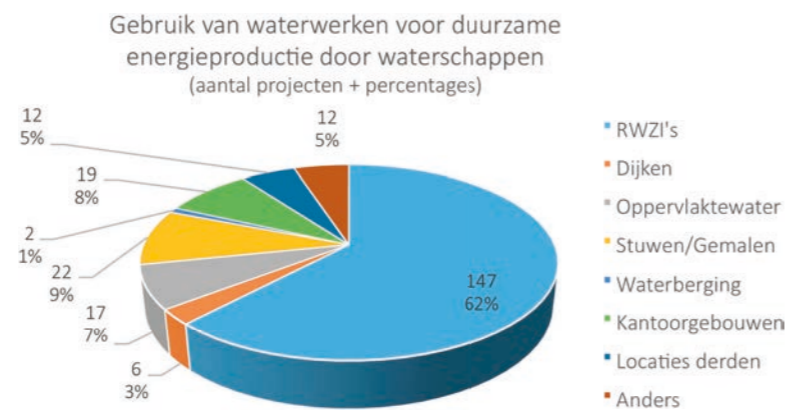
Figuur 3: stijlen van asset management¹⁶

Bij monofunctioneel asset management focust de assetmanager zich op haar kerntaken en gebruikt het zijn assets alleen voor primaire functies (waterveiligheid, -kwaliteit en -kwantiteit). Ook ziet het geen rol weggelegd voor andere partijen, zodat energieproductie in het geheel achterwege blijft. Bij faciliterend of accommoderend asset management geeft zij wel aan derden de ruimte om energieopwekking te realiseren via medegebruik van assets. Een integrerende stijl is aan de orde wanneer nevenfuncties als energieopwekking worden geïntegreerd in de eigen kerntaken. Denk in geval van het waterschap aan energie die direct voortvloeit uit de zuiveringstaak. De omgeving blijft hierbij op afstand. Wanneer de assetmanager een actieve rol combineert met een open houding naar de omgeving, hanteert zij een ontwikkelende stijl. In samenspraak met derden wordt dan gekeken hoe assets zoveel mogelijk meerwaarde kunnen leveren voor zoveel mogelijk partijen. Van Buuren beschrijft dit als een creatief proces waarin risico's worden gedeeld en elkaars wensen en behoeften centraal staan.¹⁷

Eerst worden hierna enkele onderzoeksresultaten gepresenteerd aangaande taakopvatting en strategie van de waterschappen, waarna een analyse plaatsvindt in termen van stijlen van asset management.

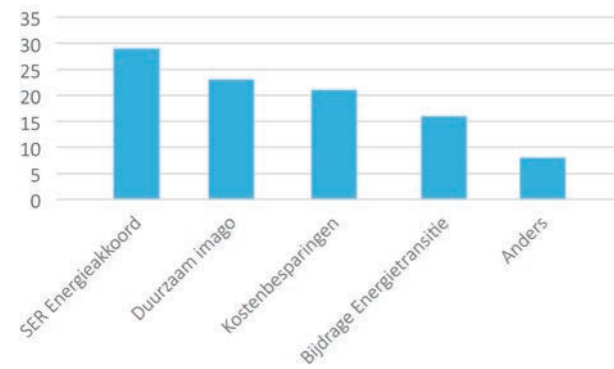
TAAKOPVATTING: MOTIEVEN VOOR ACTIEF ENERGIEBELEID

Het valt op dat alle waterschappen actief betrokken zijn bij de opwekking van duurzame energie. Geen enkel waterschap houdt zich principieel afzijdig. De waterschappen is een lijst voorgelegd van ongeveer zes motieven voor energieopwekking, waarvan hierna de scores zijn weergegeven.



Figuur 1: Energieproductie naar type asset

Drijfveren voor actieve inzet energieopwekking (gemiddelde score in top-3)



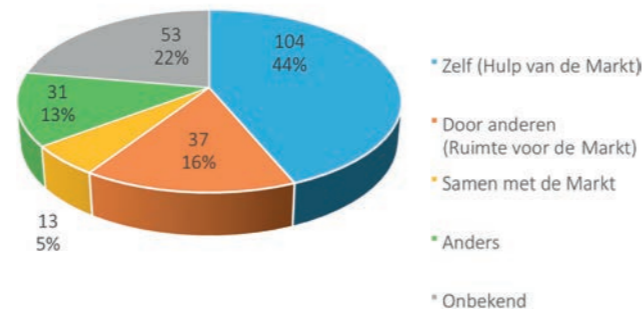
Figuur 4: drijfveren voor actieve inzet voor duurzame energieproductie

De figuur laat zien dat het Energieakkoord het vaakst in de top-3 van belangrijkste drijfveren wordt geplaatst, gevolgd door een duurzaam imago, kostenbesparingen en een bijdrage aan de Energietransitie. Het Energieakkoord functioneert als een politieke inspanningsverplichting, doordat alle waterschappen zich hebben gecommitteerd aan de sector doelstelling van 40% eigen opwekking in 2020. De waterschappen grijpen hun mogelijkheden voor energieopwekking ook aan om zich te profileren als duurzame, moderne overheid die voorop loopt in het oppakken van gerelateerde maatschappelijke vraagstukken. Kostenbesparingen vormen ook een belangrijke drijfveer. De waterschappen staan voor belangrijke financiële uitdagingen: een investeringsopgave vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma en een bezuinigingsopgave zoals afgesproken in Bestuursakkoord Water. De belastingtarieven staan onder druk. De bijdrage die energieopwekking kan leveren aan het dempen van tariefstijgingen (doelmatigheid) is dan ook welkom. Ten slotte voelen waterschappen de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de Energietransitie in Nederland. Bepalend daarbij is dat zij als wateroverheid bij uitstek de gevolgen ondervinden van klimaatverandering, zoals droogte, wateroverlast en zeespiegelstijging.

STRATEGIE: BETROKKENHEID OMGEVING BIJ ENERGIEOPWEKKING

Bij het onderzoeken van de houding van de waterschappen ten aanzien van de omgeving is per project het ontwerp, de financiering en de exploitatie van de energieopwekking opgevraagd: neemt het waterschap deze zelf ter hand, laat ze het over aan derden of realiseert zij het samen met de markt? De volgende figuur laat de resultaten hiervan zien.

Realisatie van ontwerp, financiering en exploitatie van energieopwekking



Figuur 5: ontwerp, financiering en exploitatie van duurzame energieproductie

Het overgrote deel van de projecten wordt in eigen beheer gerealiseerd: het waterschap ontwerpt, financiert en exploiteert zelf, en de rol van de markt is beperkt tot levering van technologie (44%). Deze houding ten opzichte van de omgeving kan worden getypeerd als ‘Hulp van de Markt’ (zie Van Buuren).¹⁸ Veel minder vaak kiest het waterschap voor een meer passieve of faciliterende rol en geeft ze ruimte aan derden om de energieopwekking te realiseren (16%). Het waterschap stelt dan zijn assets ter beschikking en vraagt daarvoor (meestal) een pachtvergoeding (te typeren als ‘Ruimte voor de Markt’). Soms denkt de markt actief mee bij het ontwerp, worden de kosten gedeeld en heeft ze een rol in de exploitatie (5%). Deze houding wordt ‘Samen met de Markt’ genoemd. Ten slotte kennen sommige projecten een mix van bijvoorbeeld gezamenlijk ontwerp, eigen financiering en exploitatie door derden en vallen daarom in categorie ‘anders’. Bij een deel van de projecten is nog onbekend hoe de realisatie zal plaatsvinden, omdat het project zich nog in de verkenningsfase bevindt. Bij het bepalen van de houding ten opzichte van de omgeving spelen opnieuw het SER Energieakkoord en financiële overwegingen een belangrijke rol. Bij ‘Hulp van de Markt’ heeft het waterschap de mogelijkheid aan de eigen energiedoelstellingen te werken en zelf te profiteren van de financiële revenuen. Soms is de relatie met de eigen kerntaken minder duidelijk, bijvoorbeeld als de energie niet kan worden aangewend voor de eigen bedrijfsvoering en de locatie daarnaast niet in direct verband staat tot het waterbeheer. Soms is de businesscase niet sluitend of ontbreekt de kennis om zelf de energie op te wekken. In die gevallen biedt het waterschap Ruimte aan de Markt en stelt het zijn assets ter beschikking aan derden. Belangrijke drijfveren bij de optie Samen met de Markt zijn: innovatiewensen, optimalisatie in het beheer en onderhoud en de behoefte om maatschappelijke meerwaarde te leveren.

ANALYSE: WELKE STIJL VAN ASSET MANAGEMENT HANTEREN WATERSCHAPPEN?

Een analyse van deze resultaten in stijlen van asset management laat zien dat de waterschappen overwegend een integrerende stijl hanteren. Ze kiezen zonder uitzondering voor een brede taakopvatting, waarbij ze in het energiedomein een actieve inzet plegen. Het Energieakkoord en de onder druk staande doelmatigheid ervaren ze daarbij als zeer sterke drijfveren. Deze drijfveren doen hen ook kiezen voor een gesloten strategie, waarbij de rol van de omgeving beperkt is en optimaal gewerkt kan worden aan energietargets en kostenbesparingen. Hooguit levert de markt technologie voor energieopwekking en heeft ze de rol van ‘hulp’. Dit alles samen geeft een integrerende stijl van asset management. Kenmerkend daarbij is dat de waterschappen er uitstekend in slagen om het energiedomein te verbinden met hun reguliere waterbeheertaken en organisatie. Ze grijpen duurzame energieopwekking aan om hun eigen bedrijfsvoering te verduurzamen en hun doelmatigheid te vergroten. Het belang van targets en besparingen geeft de stijl een presterend karakter.

Voor wat betreft de andere stijlen tekent zich een boeiende dynamiek af. Want hoewel de integrerende stijl de overduidelijke voorkeursstijl is, komen andere stijlen in beeld wanneer niet aan de condities van de integrerende stijl is voldaan. Deze condities zijn enerzijds organisatorisch van aard (voldoende eigen kennis en een sluitende businesscase) en anderzijds institutioneel (een voldoende relatie met de eigen kerntaken, nodig om energieproductie als functionele overheid te legitimeren). Wanneer hieraan niet kan worden voldaan, schakelen waterschappen terug naar de accommoderende stijl, waarin de opwekking wordt overgelaten aan derden en het waterschap een faciliterende rol aanneemt. Een voorbeeld zijn de zonnepanelen op het kantoor van waterschap Rivierenland, waar te lange verdientijden het waterschap deden besluiten de opwekking over te laten aan een burgercoöperatie. Wanneer ook de accommoderende stijl niet mogelijk of gewenst is, komen waterschappen uit bij de monofunctionele stijl, waarin geheel wordt afgezien van energieopwekking. Uit een lijst van afgevalen projecten blijken te lange verdientijden vaak de reden te zijn, zoals bijvoorbeeld bij het plaatsen van zonnepanelen op dijken bij waterschap Aa en Maas. De hier beschreven dynamiek tussen stijlen is er één van stijlterugschakeling: van de integrerende stijl (voorkeursstijl) naar de accommoderende en monofunctionele stijl.

De ontwikkelende stijl ten slotte wordt nog maar in een beperkt aantal gevallen gehanteerd. Goede voorbeelden zijn de voorgenomen biogaslevering aan een bierbrouwerij en een gemeentelijke afvalstoffendienst (waterschap Aa en Maas), warmtelevering aan een lokaal verzorgingstehuis of

warmteterugwinning en –levering in een woonwijk (weterskip Fryslân en waterschap Vallei en Veluwe). Bij deze stijl valt op dat er maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd. Er wordt actief invulling gegeven aan wensen en behoeften van derden en daarom spreken we ook wel van een *maatschappelijke stijl*. Sterke prikkels voor toepassing daarvan lijken evenwel te ontbreken, omdat het niet onmiddellijk bijdraagt aan de resultaten van het SER Energieakkoord (percentage eigen opwek) of aan doelmatigheid (voordelen slaan, in ieder geval deels, elders neer). Bovenstaande analyses worden in onderstaande figuur samengevat.

Monofunctioneel	Integrerend
Wanneer accommoderende stijl niet lukt, omdat institutionele of organisatorische condities niet zijn voldaan	Politiek-bestuurlijk: Energieakkoord en bezuinigings- en investeringsopgaven (doelmatigheid), duurzaam imago. Presterend karakter Dominante stijl
Accommoderend	Ontwikkelend
Wanneer integrerende stijl niet lukt, omdat institutionele of organisatorische condities niet zijn voldaan	Maatschappelijk: energiebehoeften van andere partijen, maatschappelijke meerwaarde leveren

Figuur 6: samenvatting stijlen van asset management en drijfveren

Reflectie op stijlen en toekomstbeschouwing

WAARDERING VAN MANAGEMENTSTIJLEN

De stijlen van asset management, zoals ontwikkeld door Van Buuren en Roovers, bieden een bruikbaar model om te onderzoeken hoe waterschappen hun assets inzetten voor functiecombinaties in het waterbeheer. Dat leert de ervaring van dit onderzoek. Het model biedt ook een kader waarbinnen keuzes kunnen worden benaderd en gepositioneerd. Een belangrijke vraag bij dit model betreft de waardering van de stijlen. Zijn bepaalde stijlen wenselijker of ‘beter’ dan andere? Vanuit het oogpunt van meerwaardecreatie lijkt op het eerste gezicht een beweging van linksboven naar rechtsonder gewenst: naar een ontwikkelende stijl. Van Buuren benadrukt echter in zijn artikel dat elke stijl, afhankelijk van de omstandigheden, zijn eigen waarde heeft. Het onderzoek naar de praktijk van de waterschappen lijkt dit te bevestigen.

VOORDELEN VAN DE INTEGRERENDE STIJL

De waardering van stijlen kan per waterschap, energiebron, locatie of project verschillend zijn. Verschillende stijlen kunnen ook – afhankelijk van de omstandigheden – naast elkaar worden gehanteerd. Zo kan een integrerende stijl in bepaalde situaties de voorkeur hebben boven een ontwikkelende, maatschappelijke stijl. In de eerste plaats kan de integrerende stijl zeer effectief zijn om als waterschap slagvaardig ‘meters te maken’ op weg naar energieneutraliteit. Het waterschap beschikt over de assets en de middelen om slagvaardig projecten te realiseren. In de tweede plaats kan een integrerende stijl mogelijk meer garantie bieden voor een uitvoering van de kerntaken. Het waterbeheer stelt immers specifieke eisen aan de toepassing van duurzame energiebronnen, zoals de veiligheid bij turbines op dijken en ecologische effecten van waterkrachtcentrales of drijvende zonnepanelen. In de derde plaats kunnen financiële overwegingen aanleiding zijn om als waterschap een meer centrale rol te pakken.

KANSSEN VOOR MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDECREATIE

In aanvulling op de integrerende stijl zou, afhankelijk van de omstandigheden, ook de accommoderende en ontwikkelende stijl in de toekomst meer mogelijkheden kunnen bieden. Duurzame energieprojecten overstijgen vaak de bevoegdheden en mogelijkheden van één partij en hebben meestal ook een belangrijke ruimtelijke impact. Tegelijkertijd wordt de energietransitie in de regio steeds urgenter en vraagt zij in toenemende mate om een nauwe samenwerking tussen gemeenten, provincies, waterschappen, bedrijven en burgers. Dit vraagt ook om een afweging op gebiedsniveau (Een Regionale Energiestrategie). De mogelijkheid van het schakelen in stijlen kan de positie en het handelingsperspectief voor het waterschap binnen de regionale samenwerking vergroten.¹⁹ Er zijn aanwijzingen dat waterschappen meer gaan anticiperen op die maatschappelijke rol. De Green Deal Energie van de waterschappen daagt hier ook toe uit. Zo zien we steeds vaker burgerinitiatieven ontstaan voor plaatsing van zonnepanelen en waterkrachtcentrales op gronden en wateren van het waterschap (accommodatie). Ook zien we meer projecten met een participierend, maatschappelijk karakter. Dit alles biedt waterschappen kansen voor een krachtige regionale positionering, als betrokken partner met een brede maatschappelijke meerwaarde.

FUNCTIECOMBINATIES IN HET WATERBEHEER

De infrastructuur van waterstaatkundige werken kan in theorie worden ingezet voor meerdere maatschappelijke doeleinden dan alleen het waterbeheer. Naast de inzet voor duurzame energieopwekking kan worden gedacht aan meervoudig

ruimtegebruik, bijv. voor woningbouw, landbouw, natuur, recreatie, etc. Het waterschap houdt hiermee rekening, uiteraard binnen de grenzen van de wettelijke taken en binnen de randvoorwaarden die het waterbeheer stelt.

Waterwerken zijn immers primair aangelegd, beheerd en gefinancierd voor de bescherming van ons land en zijn bewoners. Deze assets zijn van existentieel belang voor het leven in onze delta en hebben daarmee het karakter van een (semi)collectief goed. Niet zonder reden is de zorg voor dit belang grotendeels buiten de algemene democratie geplaatst en al eeuwenlang toevertrouwd aan de functionele overheid van het waterschap.²⁰

Naar onze mening dient een meervoudige inzet van assets te worden aangemoedigd, maar blijft de publieke, waterstaatkundige functie uitgangspunt voor het eigendom en het beheer van deze infrastructuur. De waterstaatkundige functie is primair en alle andere mogelijke functies, zoals de productie van energie, zijn daaraan ten principale ondergeschikt. De waterschappen nemen, zo blijkt duidelijk uit hun prestaties en ambities in het onderzoek, hun maatschappelijke verantwoordelijkheden en zijn actief op zoek naar mogelijkheden voor duurzame energie, mits dit inpasbaar is in het waterbeheer. Zij doen ook onderzoek naar de toepassing van diverse duurzame energiebronnen in het waterbeheer en de randvoorwaarden en kansen voor inpassing. Nieuwe technische innovaties kunnen functiecombinaties mogelijk maken. De markt kan daarbij haar rol spelen. In het gevecht om de schaarse ruimte moeten de kansen voor duurzame energie worden verkend en benut, maar de veiligheid mag daarvan in geen geval de verliezer zijn. De zeggenschap dient dan ook bij de waterbeheerder te blijven.

De institutionele kaders van het waterbeheer staan de duurzame energietransitie niet in de weg, in elk geval niet voor zover het de regionale waterbeheerders betreft. In relatie tot de energietransitie en de rol van het waterschap zijn de juridische kaders beschreven in de Juridische handreiking duurzame energie en grondstoffen Waterschappen (Berenschot).²¹ Hierin is vastgesteld dat duurzame activiteiten passen binnen het wettelijk takenpakket van de waterschappen en dat er binnen dit kader ook veel mogelijkheden zijn voor productie en levering van energie (en grondstoffen).²² Het waterschap kan zelf investeren, maar kan ook gronden ter beschikking stellen aan derden. Hiervoor zijn hiervoor naar onze mening dus geen institutionele wijzigingen nodig. De resultaten van het onderzoek en de inventarisatie van duurzame energieprojecten bij de waterschappen bevestigen dat er binnen de huidige juridische en institutionele kaders voldoende ruimte is om duurzame energieprojecten te realiseren. Daarbij past wel één kantrekening: het 100% criterium uit het genoemde rapport van Berenschot lijkt niet langer houdbaar. Volgens dit criterium zou

het waterschap per saldo niet meer mogen opwekken dan verbruiken.²³ In het licht van de afspraken in de Green Deal Energie waarin de waterschappen wordt gevraagd om energieneutraliteit na te streven is het strikt hanteren van deze grens niet langer opportuun. Het is maatschappelijk niet goed te verdedigen dat mogelijkheden voor duurzame energie om formeel juridische redenen onbenut zouden blijven.

SLOTBESCHOUWING

De uitdagingen van de klimaatverandering waarvoor de waterschappen zich zien gesteld, bieden kansen voor duurzame energieproductie binnen het waterbeheer. Het onderzoek bij de waterschappen en de inventarisatie van duurzame energieprojecten laten zien dat de waterschappen bijzonder actief zijn met de inzet van hun installaties en terreinen. Zij hanteren daarbij vooral een integrerende stijl van asset management. Een flexibele inzet van meerdere stijlen en een ontwikkeling in de richting van een maatschappelijke stijl is volgens het onderzoek aan te bevelen. Uit het onderzoek blijkt verder dat landelijke afspraken zoals het Energieakkoord en de Green Deals met duidelijke doelstellingen krachtig richting geven aan het klimaat- en energiebeleid van de waterschappen. De bestaande institutionele kaders bieden in beginsel voldoende mogelijkheden voor deze duurzame transitie. Toepassing van het 100% criterium, dat wil zeggen niet meer produceren dan gebruiken, is echter maatschappelijk niet langer opportuun. Met zijn rol in de duurzame energietransitie in de regio kan het waterschap zijn maatschappelijke positie verder versterken – een rol die inmiddels niet meer is weg te denken.

SUMMARY

The Dutch Water Authorities successfully integrate possibilities for renewable energy production within their legal tasks. Enforced by recent political and societal developments (Climate Conference in Paris for example) and blessed with a range of opportunities to produce renewable energy, the Dutch Water Authorities not only use their assets (dikes, water treatment plants, dams, offices, surface water and so on) for their regular tasks, but also apply them for the production of renewable energy. In this article, their efforts are analyzed in terms of styles of asset management. Research shows that water authorities predominantly apply an integrative style of asset management, whereby they use energy production to enhance their cost efficiency and to lower their tax tariffs. But they also increasingly create public value for other parties, by allowing them to make use of the assets or by actively delivering renewable energy. We discuss the challenge to create public value within the context and conditions of the Dutch Water Authorities.

- 1 Hans Bil, Stijlen van asset management bij Energieproductie in het Regionale Waterbeheer; Een bestuurskundig perspectief op het asset management en de inzet van assets voor energieproductie door de Nederlandse waterschappen, 2016 afstudeeronderzoek Bestuurskunde, in opdracht en onder begeleiding van Rafael Lazaroms (Unie van Waterschappen).
- 2 Van Buuren, M.W. (2016). De inzet van publieke waterwerken in de energietransitie, Water Governance Tijdschrift, nummer 02/2016, blz 50; zie ook: Buuren, M.W. van, G. Roovers (2015). Publiek asset management: stijlen en condities voor het creëren van meerwaarde. *Rooilijn*. 48 (5): 372-379.
- 3 De Resultatenbrochure MJA 2014 (RVO, 2014).
- 4 Klimaatmonitor 2014, Unie van Waterschappen (2014).
- 5 Een uitvoerige beschrijving van deze resultaten en de juridische context is te vinden in het artikel ‘De stille, groene revolutie van de waterschappen’ van mr. R.J.J. Lazaroms in Water Governance Tijdschrift, 05 -06, 2014, blz. 20-27.
- 6 Klimaattop Parijs 2015.
- 7 Publicatie PBL, 2016
- 8 Rb. Den Haag, zaak Urgenda, C/09/456689, HA ZA 13-1396.
- 9 Energierapport 2016 (Rijksoverheid, 2016).
- 10 Brief Stas aan TK over Validatie van de Klimaattop in Parijs.
- 11 SER Energieakkoord voor economische groei (2013). www.SERenergieakkoord.nl
- 12 Green Deal Energie, maart 2016; Zie www.rijksoverheid.nl
- 13 De respondenten betroffen de klimaatcoördinatoren van de waterschappen, die het klimaat- en energiebeleid binnen hun waterschap coördineren. De enquête is ontwikkeld in samenwerking met Arcadis.
- 14 Zie <https://energiekaart.uvw.nl>
- 15 Klimaatmonitor 2014, Unie van Waterschappen (2014).
- 16 Van Buuren, M., & Roovers, G. (2015). Publiek asset management: stijlen en condities voor het creëren van meerwaarde. *Rooilijn*, 48(4).
- 17 Van Buuren, A., Duijn, M., Grotenbreg, S., Van Leeuwen, C., Klijn, E.-H., & Boons, F. (2015). *De Governance van Energiedijken. Stapstenen en ontwikkelpaden voor de integratie van waterkeringen en duurzame energieproductie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Hierna: Van Buuren et al. (2015).
- 18 Van Buuren et al (2015).
- 19 Voor het kiezen van adequate stijlen van asset management is in het onderzoeksrapport een bestuurlijk afwegingskader voor de waterschappen opgesteld, bestaande uit vier vragen: wat komt op er ons af (ontwikkelingen), wat willen we (taakopvatting), hoe doen we het (strategie) en kunnen we het (condities)?
- 20 Havekes, H.J.M. (2008). Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging; de institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen 50 jaar. Proefschrift, blz. 13.
- 21 Berenschot, 2014.
- 22 Zie voor een uitgebreide beschouwing van het rapport het eerdergenoemde artikel van Lazaroms.
- 23 Zie Berenschot blz. 31.