

SPRAAKWATER

WATER GOVERNANCE IN AMSTEL, GOOI EN VECHT VERGT DUIDELIJKHEID EN TOEZICHT VAN RIJKSOVERHEID

Marjolein Quené*

■ In Nederland zijn we trots op onze *water governance* en dat we waterbeheer als aparte overheidstaak zien. De situatie in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) vraagt echter om een scherpe blik op de realiteit. Daar heeft het Dagelijks Bestuur (DB) al zijn bevoegdheden gemandateerd aan de stichting Waternet. Het waterschap AGV kan daardoor niet volwaardig als overheidslichaam functioneren. Het ontbeert bestuurskracht en uitvoeringsmacht en de democratische controle en zeggenschap schieten tekort.

Daarnaast zijn er ook grote problemen in de organisatorische *governance* zoals in 2020 bleek toen grote gebreken in de cybersecurity werden geconstateerd.¹ Het waterschap heeft ondertussen ook te maken met achterstallige belastingheffing, achterblijvende investeringen én grote jaarlijkse tekorten. De organisatorische en democratische tekortkomingen hangen met elkaar samen. Het fundamentele probleem is dat het waterschap géén eigen ambtenaren heeft.

De voorganger van Waternet, de Dienst Waterbeheer en Riolering werd in 1997 opgericht. De gemeente Amsterdam wilde niet dat haar watertaken overgingen naar een waterschap en wilde zuivering en riool bij elkaar houden. Waternet wordt sindsdien gepresenteerd als een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van het waterschap en de gemeente Amsterdam. De doelmatigheid van

zuivering en riool werd aanvankelijk ook verbeterd. In de jaren negentig paste het ook goed in de tijdgeest: nadruk op efficiëntie, organisatie op afstand en scheiding tussen beleid en uitvoering.

Toen in 2006 het Amsterdamse drinkwaterbedrijf aan Waternet werd toegevoegd groeide echter de complexiteit. De aanvankelijke voordelen werden ‘synergie’ genoemd, dit argument wordt nog steeds gebruikt maar wordt niet meer aangetoond. In de boekhouding kan synergie natuurlijk altijd. Je kunt assets op papier onder een noemer brengen, maar dat zegt niets over de effectiviteit van het onderhoud van de dijken of de waterkwaliteit, de kerntaken van het waterschap. In de realiteit is er vooral complexiteit binnen de Waternet-organisatie, zoals onderstaand schema aangeeft.

	Waterschap AGV	Riool Amsterdam	Drinkwater Amsterdam
'Product' of dienst	Watersysteem, waterzuivering	Riolering	Drinkwater
Werkgebied	Waterschap AGV (Dit betreft niet Amsterdam Noord, 18 inliggende gemeenten)	Amsterdam (inclusief Amsterdam Noord)	Amsterdam en enkele andere gemeentes binnen en buiten het AGV-gebied
Financiering	Waterschapsbelastingen geïnd door Waternet	Rioolheffing geïnd door gemeente Amsterdam	Tarieven geïnd door Waternet
'Klanten'	Inwoners en bedrijven waterschap	Inwoners Amsterdam	Inwoners van een ander gebied dan Amsterdam of AGV
Bestuursorgaan/ beleidsorgaan	AB/DB	Gemeentebestuur Amsterdam (College heeft eigen bevoegdheden)	Gemeenteraad van Amsterdam
Status	Overheidslaag/functionele overheid	Gemeentelijke taak	Dienst algemeen belang (DAB)/overheidsbedrijf
Belangrijkste wettelijk kader	Waterwet/ Waterschapswet	Wet Milieubeheer	Drinkwaterwet

* Marjolein Quené is auteur, historicus, bedrijfskundige en lid AB van AGV 2015-2023.

Medewerkers zijn niet in dienst van het waterschap, maar van een stichting

Het waterschap heeft aantoonbaar last van deze complexiteit. Zo is geprobeerd de waterschapsbelastingen en drinkwaterheffing in één IT-systeem of werkproces te integreren, maar voor AGV is dit op een fiasco uitgelopen. AGV loopt nu een vol jaar achter met het heffen van belastingen. Dit heeft zijn doorwerking tot in 2026 en vereist dat er extra leningen moeten worden afgesloten. Voor de categorieën ongebouwd en bedrijven zijn er helemaal nog geen IT-systemen. Door organisatorische problemen lopen de investeringen van het waterschap achter, met gevolgen voor het onderhoud van stuwen, sluizen en keringen, de regionale dijkverbeteringen en KRW-maatregelen.² Het waterschap kan zijn wettelijke verplichtingen niet nakomen, met name niet voor het watersysteem. Die verplichtingen én de belastingheffing om de waterveiligheid en waterkwaliteit te garanderen, zijn nu juist de bestaansreden van de waterschappen als aparte functionele overheid.

Het Algemeen Bestuur (AB) van het waterschap kan haar democratische zeggenschap slechts zeer gedeeltelijk uitoefenen. Dat komt door het gebruik van mandaatregelingen.³ Het AB heeft – sinds 1997 – alle wettelijk toegestane taken gemandateerd aan het DB en het DB heeft op haar beurt al haar toegestane taken gemandateerd aan de directie van de stichting Waternet. Deze directie bestaat inmiddels uit 7 directeuren. De secretaris van AGV is slechts één van hen en werkt tot nu toe ook voor 50% als directeur politiek-bestuurlijke zaken van Waternet voor Amsterdam.⁴

Normaal gesproken gebeurt mandatering in een waterschap naar de secretaris-directeur die de organisatie aanstuurt en zijn alle medewerkers ambtenaren in dienst van één en hetzelfde waterschap. In AGV gebeurt mandatering naar de directie van Waternet en zijn alle medewerkers in dienst van de stichting Waternet. De secretaris van AGV is niet de hoogste baas van Waternet. Amsterdam heeft op haar beurt haar taken gemandateerd aan de algemeen directeur van Waternet. Deze is de hoogste baas en

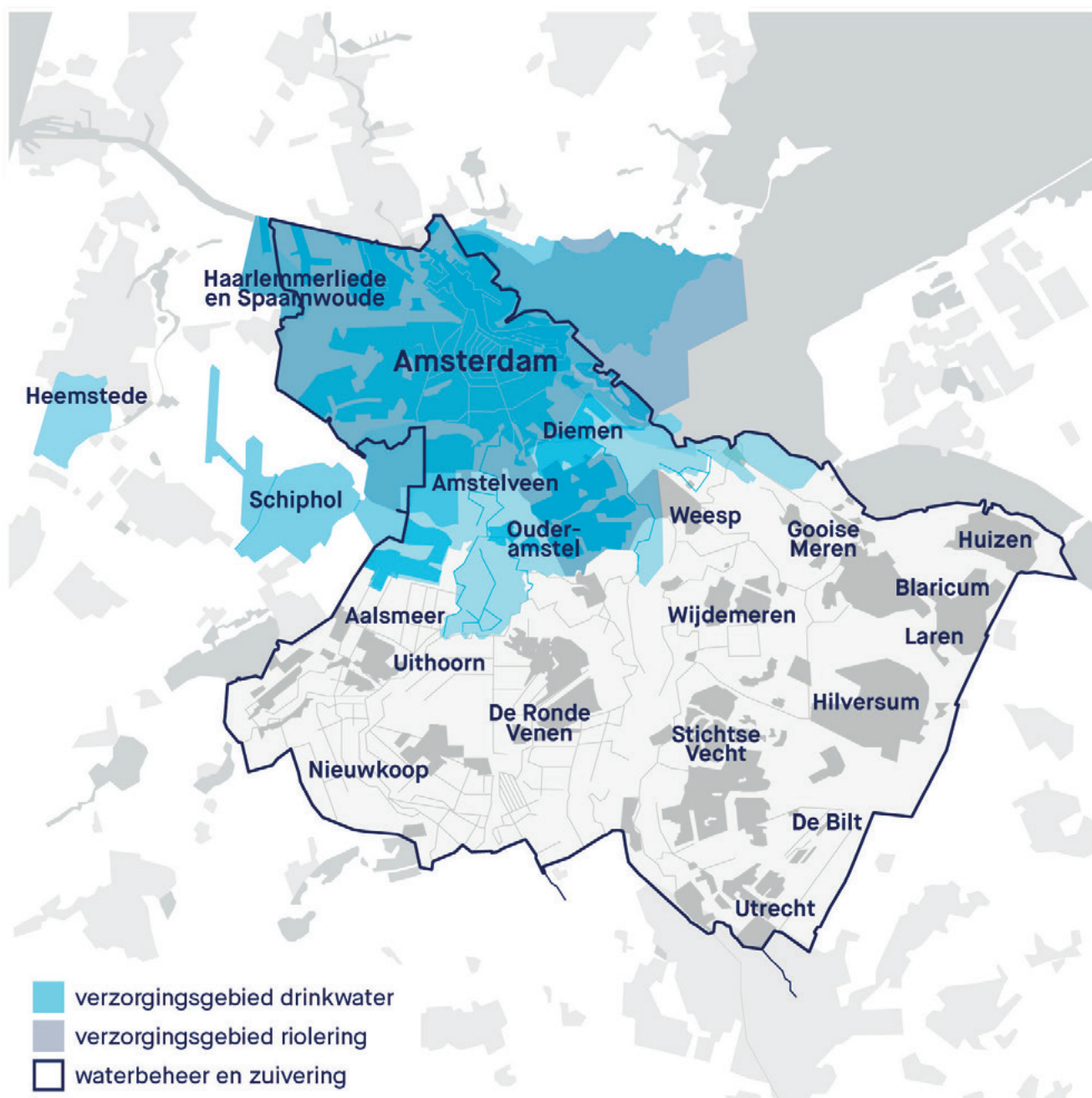
heeft dus zeggenschap over de waterschapstaken en de prioritering daarvan.⁵

Voor Amsterdam heeft de constructie met Waternet in elk geval op papier diverse voordelen. Er is een extra flexibele arbeidscapaciteit van 1700 FTE. Waternet profileert zich als ‘watercyclusbedrijf’ en er is geen scheiding tussen de organisatie van het waterschap en de gemeente. De directie van Waternet gaat over de bevoegdheden van beiden. Ze stelt bijvoorbeeld de zienswijze of watertoets op, geeft de watervergunning af én stelt de leggerwijzigingen vast. Amsterdam heeft dus geen hinder van het waterschap bij de aanleg van infrastructuur, verhardingen, woningbouw. De directie is zelfs gemandateerd om onderdelen van het Keurbesluit te wijzigen. Waternet kan zichzelf vergunningen geven voor wateronttrekkingen buiten de Amsterdamse gemeentegrenzen. Waternet kan Amsterdamse wateropgaven prioriteren zoals baggeren in de stad, brug- en sluisbediening, ondersteuning bij het onderhoud van kades.

Er zullen ongetwijfeld ook financieel-boekhoudkundige voordelen zijn. Kapitaalgoederen (zoals riolering) kunnen op de balans van de stichting Waternet geschreven worden. De stichting Waternet kan zelfstandig leningen en schulden aangaan die niet op de gemeentelijke begroting drukken. Op dit vlak zal veel aan een lekenbestuur zoals een AB ontgaan. Tegelijkertijd onttrekt de stichting Waternet zich door haar privaatrechtelijke vorm aan de democratische controle van het waterschapsbestuur en de raad van Amsterdam én aan het interbestuurlijk toezicht door provincie en rijk.

Toekomstige inrichting Waternet blijft ongewis

Het AB in een waterschap wordt verondersteld het hoogste bestuursorgaan te zijn. Maar door de mandateringen worden veel waterschapszaken beslist buiten de democratische bestuursorganen om. Het AB was lange tijd zelfs niet op de hoogte van de mandatering aan de directie van Waternet.⁶ Daarnaast wordt de bestuurskracht van het AB ondermijnd door de afhankelijkheid van de stichting Waternet. De gang van



Werkgebieden van Waternet

De donkerblauwe lijnen zijn de grenzen van het waterschap Amstel, Gooi en Vecht.

Grijs = bebouwing van gemeenten, paars = riolering

zaken bij de besluitvorming rond de toekomstige inrichting van Waternet is daar een voorbeeld van.

In de afgelopen periode zijn het AB achtereenvolgens verschillende besluiten voorgelegd. Op 2 juni 2021 sprak het AB uit dat het wilde dat het waterschap meer als overheid zou gaan functioneren. Op 8 december 2021 werden door het DB verschillende opties voorgelegd, waaronder twee stichtingsvormen. Niettemin sprak het AB zijn voorkeur uit voor een publiekrechtelijke oplossing, namelijk een bedrijfsvoeringsorganisatie

in een gemeenschappelijke regeling. In december 2022 kwam het DB echter met een voorstel voor een 'vernieuwde' stichting. In deze stichting zal de directie van Waternet het stichtingsbestuur gaan vormen. Het AB heeft hier uiteindelijk, met diverse toezeggingen en een amendement, en met een aanzienlijke groep tegenstemmers, op 12 januari 2023 mee ingestemd.

Het is opmerkelijk dat de raad van Amsterdam ondertussen nog helemaal niet besloten heeft over deze 'vernieuwde' stichting. Op 16 maart 2023, de

dag na de waterschapsverkiezingen, heeft de raad wél besloten tot een onderzoek naar de toekomst van een NV Drinkwater. De uitvoering van de besluiten die het AB van AGV genomen heeft, waaronder de toezeggingen en amendementen, worden voorlopig opgeschort, de meesten tot ná dit onderzoek en ná de besluiten daarover. De achtergrond van dit alles is dat de ‘vernieuwde’ stichting noodzakelijk is om voor het drinkwater te voldoen aan de eisen van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Belastingdienst. Zowel directie als DB hebben gezegd dat ze verwachten dat wanneer het AB ingestemd heeft met een stichting, de ILT dit ook wel zal doen voor een NV Drinkwater binnen die stichting.

Principiële vraag moet door het rijk beantwoord worden

Vooralsnog blijft de huidige situatie bestaan: een AB dat geen bestuurskracht heeft doordat het DB al haar wettelijk toegestane taken aan de directie van een stichting gemandateerd heeft. Een stichting die niet onder toezicht staat van het AB, interbestuurlijke toezichthouders of wie dan ook.

Goed waterbeheer vergt duidelijkheid. Duidelijkheid over de organisatorische zeggenschap, de democratische

zeggenschap én de verantwoordelijkheid. Deze duidelijkheid is niet aanwezig bij waterschap AGV. De situatie is zo gegroeid, voorafgaand aan bijvoorbeeld de Wet Modernisering Waterschapsbestel (in 2007) en waarschijnlijk heeft sindsdien geen enkele buitenstaander nog goed naar de situatie gekeken. Uiteindelijk gaat een AB wel over de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, maar niet over de vraag welke bevoegdheden een AB heeft. De principiële vraag moet beantwoord worden of een bestuursorgaan van een overheid, in dit geval het DB van een waterschap, ál haar taken en bevoegdheden mag mandateren aan een stichting, in het bijzonder aan een stichting die óók andere belangen heeft of behartigt. Het antwoord zal vanuit het Rijk moet komen, van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Pas na de beantwoording daarvan kan het AB aangesproken worden op haar verantwoordelijkheid en de provincie op haar toezichtsverantwoordelijkheid.

Hoe dan ook is het een situatie die aandacht vergt, niet alleen van deze partijen, maar ook van inliggende gemeenten, de andere waterschappen en de Unie van Waterschappen, de watersector én iedereen die *water governance* belangrijk vindt. Achtelootheid, napraten, wegstijgen, je er niet mee bemoeien zijn op den duur risicovol. Dat weten we in Nederland.

- 1 <https://www.ftm.nl/artikelen/beveiliging-waternet-lekt?share=xts7moebgH2ebSx1qEmxrh1%2Bk2ggk3r7LMZkGQvv2q3u00QeK8OQ1KzcogPCtA%3D%3D>
<https://www.ftm.nl/artikelen/waternet-verantwoordelijkheid-digitaal-wanbeleid?share=743UILMsjw%2BS66hNEGF%2BwNL6X7sgmipOBG%2B7N%2BURkw9swsAl%2FpOEjPtgdUpFYw%3D%3D>
- 2 Een overzichtsartikel van de problemen van waterschap Amstel, Gooi en Vecht is te vinden op de website van de CDA-fractie.
<https://www.cda.nl/agv/actueel/nieuws/beeld-van-chaos-bij-het-waterschap-amstel-gooi-en-vecht-en-bij-waternet>.
- 3 Mandateren betekent dat iemand anders in naam van jou beslissingen mag nemen. Je blijft wel zelf verantwoordelijk én kunt zelf ook de beslissingen nog nemen. Delegeren betekent dat ook de verantwoordelijkheid over gaat naar iemand anders en je zelf de beslissingen ook niet meer kunt nemen.
- 4 Op 17 maart 2023 – twee dagen na de verkiezingen – heeft het DB een nieuw mandaatbesluit aan het AB gestuurd. Dit mandaatbesluit is aangepast aan huidige wet- en regelgeving (sinds 1997). Het principe blijft echter onveranderd: mandatering van álle wettelijk toegestane taken van het DB aan de directie van Waternet.
<https://agv.waterschapsinformatie.nl/document/12524056/2/Besluit-mandaat%2C+volmacht+machtiging+AGV>
- 5 Nadere toelichting op de mandaatregelingen: <https://platformoverheid.nl/democratie-buitenspel-in-waterschap-amstel-gooi-en-vecht/>.
- 6 https://agv.waterschapsinformatie.nl/Bijlage+6_+Impact+Model+Ontvlechting+Juridisch
vergadering governance sessie 16 september 2021. Bijlage van Nauta Dutilh.

Waar data genoemd zijn zijn de betreffende stukken terug te vinden via <https://agv.waterschapsinformatie.nl/> op de betreffende datum.