

## Advies

Ons kenmerk  
AcW-2010/153

### **ADVIES DOELMATIG WATERBEHEER**

#### **1. Aanleiding**

In de Voorjaarsnota 2009 heeft het Kabinet aangekondigd besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland. Onderdeel van de besluitvorming betrof het vinden van een besparing op de rijksbegroting van circa €100 miljoen structureel vanaf 2011.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de Unie van Waterschappen in september 2009 gevraagd met voorstellen te komen voor een doelmatiger en rationeler waterbeheer. De Unie van Waterschappen heeft in november 2009 in reactie daarop een voorstel aan de Staatssecretaris gedaan. Hoofdlijnen daarvan zijn het leggen van de integrale verantwoordelijkheid voor de primaire waterkeringen bij de waterschappen (behalve nationale infrastructuur zoals de Afsluitdijk en de Oosterscheldekering), en het maken van bindende afspraken met gemeenten over samenwerking in de afvalwaterketen. Het Kabinet heeft op 11 december 2009 zijn standpunt over de reactie van de Unie van Waterschappen aan de Tweede Kamer doen toekomen en daarbij aangegeven dat de verdere uitwerking van een kabinetsstandpunt wordt betrokken bij de brede heroverwegingen.

In september 2009 heeft het kabinet een aantal werkgroepen ingesteld voor heroverwegingen op twintig beleidsthema's. De heroverwegingen maken onderdeel uit van het kabinetsbeleid om de financiële en economische crisis het hoofd te bieden. Op 1 april 2010 zijn de bevindingen van de werkgroepen gepresenteerd. In relatie tot de organisatie, voorbereiding en uitvoering van het waterbeleid zijn drie heroverwegingswerkgroepen relevant, te weten 'Mobiliteit en Water', 'Openbaar Bestuur' en 'Natuur en Leefomgeving'.

Door beschreven ontwikkelingen is een brede discussie op gang gekomen over de wijze waarop een doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland vorm moeten krijgen.

Gezien haar betrokkenheid bij het waterbeleid, het belang van het onderwerp en de toonzetting en inhoud van het huidige debat over de herinrichting van het openbaar bestuur, acht de Adviescommissie Water (AcW) het gewenst nu haar mening over een doelmatig waterbeheer naar buiten te brengen. De Commissie concentreert zich in dit advies op een aantal aandachtspunten, randvoorwaarden en uitgangspunten die van belang zijn om betrokken te worden bij de verdere uitwerking van het kabinetsbeleid voor een doelmatig waterbeheer in Nederland en de uiteindelijke besluitvorming daarover. De AcW doet daarbij geen uitspraken over een specifieke andere vormgeving van de bestuurlijke organisatie.

De Commissie heeft zich voor dit advies laten informeren door diverse deskundigen en betrokkenen.

## **2. Bevindingen AcW**

De Commissie heeft, gezien de huidige economische situatie, begrip voor het streven van het Kabinet om besparingen te realiseren in het waterbeheer. De AcW is van mening dat het ook mogelijk is op onderdelen van het waterbeheer doelmatiger te werken. De Commissie ziet doelmatigheid daarbij als de verhouding tussen de prestaties en de middeleninzet van de overheden. Doelmatigheidswinst kan op verschillende manieren worden bereikt.

De Commissie is van mening dat de huidige publieke discussie over een doelmatiger waterbeheer zich te snel toespitst op structuurveranderingen en het opheffen of samenvoegen van overheidslagen. Ook in deze tijd van economische crisis pleit de AcW er nadrukkelijk voor voldoende tijd te nemen om goed na te denken over de inrichting van het bestuur, vanuit een langere termijn visie op het waterbeheer en van het openbaar bestuur in Nederland in het algemeen.

Dat kan ook niet anders, omdat voor het wijzigen van het waterschapsbestel een grondwetswijziging noodzakelijk is<sup>1</sup>. Waterschappen zijn niet voor niets door de wetgever constitutioneel verankerd. Steeds zijn er bewuste keuzen gemaakt om naast het algemeen bestuur in Nederland een functioneel bestuur te hebben voor het waterbeheer. De grondwettelijke status van de waterschappen verhindert een al te gemakkelijke opheffing van deze organisaties die taken verrichten die voor de Nederlandse delta van levensbelang zijn. De Commissie pleit voor een systeemdenken waarbij niet geïsoleerd over waterschappen en/of provincies wordt gesproken, maar over het gehele systeem van het Nederlandse waterbeheer en het openbaar bestuur in het algemeen. Daarbij moet dan ook uitdrukkelijk de Europese dimensie van waterbeheer in stroomgebieden worden betrokken. Meer dan een blauwdruk voor een gewenste organisatie moet het in eerste instantie gaan om een visie en routekaart voor toekomstige ontwikkelingen. De Commissie wil daarnaast graag benadrukken dat de discussie over de vorm van de waterschapsverkiezingen niet vermengd moet worden met de discussie over een doelmatige organisatie van het waterbeheer.

Er is momenteel veel discussie over de mogelijke kostenbesparingen wanneer waterschappen onder het bestuur van de provincie zouden worden gebracht. De Commissie constateert een aantal onzuiverheden in de redeneringen die daarbij worden gevolgd. Volgens de Unie van Waterschappen zal het onderbrengen van waterschappen bij provincies een besparing opleveren van 23 miljoen euro aan bestuurskosten en kosten voor verkiezingen. De Commissie heeft zelf een berekening hiervan laten uitvoeren en komt op een vergelijkbaar bedrag uit.<sup>2</sup> Volgens het IPO kan er ruim 100 miljoen euro worden bespaard op bestuurskosten wanneer de waterschappen onder de provincies worden gebracht. Het is de Commissie niet duidelijk geworden hoe deze

<sup>1</sup> Zie advies van de Universiteit Utrecht op verzoek van de Unie van Waterschappen: "De grondwettelijke positie van het waterschap", juni 2010. Conclusie daarvan is dat een grondwetswijziging noodzakelijk is voor het opheffen van de waterschappen. Dat geldt ook voor het ombouwen van de waterschappen tot een ambtelijke dienst.

<sup>2</sup> Daarbij wil de Commissie de kanttekening plaatsen dat de huidige voorstellen voor het onderbrengen van waterschappen als uitvoeringsorganisaties onder de provincies niet duidelijk zijn over de precieze staatsrechtelijke vormgeving daarvan. Wanneer bijvoorbeeld voor een corporatiemodel wordt gekozen wordt het gekozen bestuur van de waterschappen vervangen door een benoemde directie en Raad van Toezicht. In dat model zal de kostenbesparing ten opzichte van gekozen waterschapsbesturen ongeveer 5 miljoen euro bedragen.

besparing is onderbouwd. Daarnaast wijst de Commissie erop dat claims voor extra besparingen van in totaal 700 à 800 miljoen euro ten onrechte worden toegerekend aan het eventueel onderbrengen van waterschappen bij provincies.<sup>3</sup> De Commissie pleit ervoor de discussie zuiver te houden en zich niet rijk te rekenen. Bovendien moet naast de mogelijke kostenbesparingen ook in het oog worden gehouden dat een bestuurlijke reorganisatie aanzienlijke transitiekosten met zich meebrengt.

Voorop moet staan dat de verworvenheden op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit en peilbeheer niet op het spel worden gezet. In paragraaf 2.1 licht de Commissie nader toe welke uitgangspunten voor een doelmatige organisatie van het waterbeheer volgens haar van belang zijn.

Dit pleidooi voor bezinning over de toekomstige organisatie van het waterbeheer wil overigens niet zeggen dat er binnen de huidige organisatie van het waterbeheer op de kortere termijn geen doelmatigheidswinst te behalen is. Op dat punt zijn er al verschillende initiatieven ontplooid door onder andere waterschappen en gemeenten. De Commissie gaat daar in paragraaf 2.2 nader op in.

## **2.1 Uitgangspunten doelmatig waterbeheer**

De AcW is van mening dat bij de gedachtevorming en besluitvorming over een doelmatiger uitvoering, organisatie en bestuur van het waterbeheer in Nederland een aantal uitgangspunten en ontwerpeisen in acht genomen moeten worden. De Commissie heeft zich hiervoor mede laten inspireren door de gekozen aanpak in het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) over een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur in Nederland<sup>4</sup>.

### **Inhoud eerst, dan organisatie**

Voor de Commissie staat voorop dat bij discussies over een doelmatiger waterbeheer uitgegaan moet worden van de inhoud en het maatschappelijke belang en effect van het waterbeleid en de uitvoering daarvan. Vervolgens moet de vraag worden beantwoord wie en wat er echt voor nodig is om de maatschappelijke wateropgaven op een doeltreffende, doelmatige en extern gelegitimeerde wijze op te lossen. Voor water staan de waterveiligheid en -kwaliteit voorop. Waterveiligheid is in een dichtbevolkte delta als Nederland de basis voor maatschappelijk en economisch functioneren en dient nu en in

---

<sup>3</sup> Zie ook het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen, COELO: "Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer". Het IPO claimt een besparing van in totaal 300 tot 400 miljoen euro aan bestuurskosten, overhead en uitvoering bij onderbrengen van waterschappen bij provincies en daarmee opschaling van 26 naar 12 waterschappen (zie persbericht IPO d.d. 23 april 2010 "Provincies: breng waterschappen bij ons onder"). De Commissie wil benadrukken dat die opschaling ook kan plaatsvinden wanneer de waterschappen een eigen bestuur houden. Vervolgens claimt het IPO nog 500 miljoen euro aan besparingen in de waterketen door meer samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Ook die besparing kan niet worden toegerekend aan een eventueel onderbrengen van waterschappen bij provincies.

<sup>4</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, april 2010. "Het einde van het blauwdruk-denken: naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur."

de toekomst gewaarborgd te zijn. Het Nationaal Waterplan en de Kaderrichtlijn Water verplichten Nederland tot het realiseren van zijn doelstellingen.

Wanneer bij de organisatie van een doelmatig waterbeheer wordt uitgegaan van de inhoud van de wateropgaven, dan ligt het voor de hand om het waterbeheer op basis van de stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems te blijven organiseren.

Waterproblemen houden zich niet aan bestuurlijke grenzen zoals die van de provincies en gemeenten. Niet voor niets is daarom de Europese Kaderrichtlijn Water gebaseerd op de stroomgebiedbenadering. Binnen de stroomgebieden moet vervolgens verder worden bezien welk schaalniveau het meest geëigend is. Wanneer de bestuurlijke grenzen van de provincies maatgevend zullen worden voor de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer zal dit een stap terug betekenen in de tot nu toe succesvol gebleken stroomgebiedaanpak door de waterschappen. De laatste decennia is een forse inkrimping van het aantal waterschappen gerealiseerd. Bij een eventuele verdere reductie van het huidige aantal van 26 waterschappen is het belangrijk dat nabijheid bij de burger, gebiedskennis en bestuurskracht behouden blijven. Dat hangt af van de wijze waarop schaalvergroting vorm krijgt. De Commissie adviseert daarvoor te leren van eerdere schaalvergrotingsprocessen, zoals die in Friesland waar in de loop van de tijd het aantal waterschappen is teruggebracht van 14 naar één waterschap. De daar behaalde doelmatigheidswinst lijkt niet ten koste te zijn gegaan van de gebiedskennis of nabijheid tot burgers.

#### **Duidelijke taakafbakening**

Met het voorgaande punt hangt samen dat een duidelijke taakafbakening tussen betrokken overheden noodzakelijk is. Scherpere taakafbakening voorkomt overlap en vergroot de *accountability*. Het streven naar meer doelmatigheid mag er daarbij niet toe leiden dat de slager zijn eigen vlees gaat keuren. Dat betekent dat beleidsformulering, uitvoering en het toezicht op het waterbeleid naar de mening van de Commissie in verschillende handen moeten liggen. Waterschappen onderbrengen bij provincies, zoals verschillende partijen nu voorstellen, betekent het onderbrengen van uitvoerend bestuur bij het middenbestuur. Provincies houden toezicht op de uitvoerende bestuurslaag. Er ontstaat een pettenprobleem als provincies toezichthouder en uitvoerder tegelijk worden. Provincies kunnen niet tegelijkertijd uitvoerder en toezichthouder zijn in het waterbeheer.

#### **Legitimiteit waterbestuur**

Voor een gelegitimeerd waterbeheer met draagvlak is het van belang dat het waterbeheer georganiseerd is van onderop, vanuit de verschillende belanghebbenden in een gebied. De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft terecht aan dat maatschappelijke verbinding/legitimiteit steeds minder vanuit partijpolitiek en steeds meer via andere vormen van burgerbetrokkenheid worden bewerkstelligd<sup>5</sup>. Horizontale netwerken, waar de politiek één van de spelers is, zijn steeds belangrijker geworden, ten koste van de van oudsher verticale hiërarchische lijnen. Voor een legitiem waterbestuur is geringe afstand tot burgers en nauwe betrokkenheid bij het gebied noodzakelijk. Dat zorgt voor een waterbeheer dat in hoge mate door het gebied wordt gedragen.

#### **Prioriteit en gegarandeerde financiering voor waterveiligheid**

De Commissie is van mening dat het belang van de waterveiligheid in Nederland zo groot is, gezien zijn ligging in één van de laagst gelegen delta's van de wereld, dat op

<sup>5</sup> Raad Openbaar Bestuur, 2010 "Vertrouwen op democratie".

dit terrein een eigen afwegings- en financieringskader op zijn plaats is. Langere termijn beleid, zekergestelde financiering en deskundige uitvoeringscapaciteit zijn onontbeerlijk. De waterschappen kennen bij wet een eigen belastingheffingsbevoegdheid specifiek voor de bekostiging van het watersysteembeheer en de daarmee verbonden veiligheid. Daarmee hoeven de uitgaven voor waterveiligheid niet te worden afgewogen tegen andere belastingdoelen. Dat geldt temeer als dit in de toekomst ook gaat gelden voor de versterking van de waterkeringen, wanneer de financiële verantwoordelijkheid voor aanleg en onderhoud van de waterkeringen bij de waterschappen wordt gelegd. De Commissie acht dat een groot goed.

Het kabinetsstandpunt over het rapport van de 2<sup>e</sup> Deltacommissie en de doorwerking daarvan in het Nationaal Waterplan geven de Commissie het vertrouwen dat het belang van een goede waterveiligheid voor de korte en lange termijn is onderkend. Ook het besluit om een Deltafonds in te stellen ("tenminste vanaf 2020 één miljard voor waterveiligheid...") is door de Commissie met instemming ontvangen.

De Commissie adviseert met klem dat in de komende heroverwegingsoperatie niet aan bovengenoemde besluiten zal worden getornd.

#### **Scherp zijn op beheersing kosten en tarieven.**

Doelmatigheid wordt bevorderd als decentrale overheden beschikken over een bestuurlijke en financiële autonomie. Zij moeten verantwoordelijk zijn voor hun eigen financiële huishouding en daarover verantwoording afleggen aan een door de burgers gekozen bestuur. De huidige bestuurlijke organisatie van het waterbeheer voldoet hieraan. Daarnaast acht de Commissie benchmarking tussen waterbeheerders onderling een goed middel om de kostenstructuur te vergelijken en te verbeteren. Waterschappen hebben daar al enige tijd ervaring mee. De ervaringen met deze wijze van benchmarking zouden gedeeld kunnen worden met andere waterbeheerders.

#### **Waterkennis en professionaliteit behouden en versterken**

Nederland staat internationaal bekend om zijn goede kennis en organisatie op het gebied van waterbeheer. De waterschappen zijn professionele organisaties met veel gebiedskennis. Gezien de toekomstige uitdagingen in het waterbeheer is het van groot belang dat die kennis en kunde optimaal op peil blijft. De Commissie is daarbij van mening dat met de innovatiekracht van de watersector in Nederland op het terrein van waterveiligheid, het kleinschalig waterbeheer in de polders en het afvalwaterzuiveringbeheer mooie resultaten worden geboekt. Deze innovatiekracht biedt ook kansen voor export van waterdeskundigheid en geeft gelegenheid voor wetenschap, bedrijfsleven, NGO's en overheden om hierin gezamenlijk op te trekken. Overheden blijven uiteraard eindverantwoordelijk voor hun investeringen, maar maken dan wel gebruik van de innovatie en slagkracht van het bedrijfsleven. Een voorbeeld is de voorgenomen versterking van de Afsluitdijk waarvoor verschillende consortia voorstellen maken, onder randvoorwaarden van de overheid.

#### **Vergeet de Europese Unie niet**

De Commissie mist in de huidige discussie een beschouwing over de toegenomen rol van de EU in het waterbeleid. Het beleid wordt steeds meer in Europa bepaald. Voorbeelden hiervan zijn de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Overstromingsrisico's en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. In die zin wijst de Commissie graag op de analyse van de Raad voor Openbaar Bestuur waarin wordt aangegeven dat het Rijk steeds meer als 'middenbestuur' fungeert tussen EU en lagere overheden. De rol van het Rijk ligt dan



in het vooraf beïnvloeden van het waterbeleid en het achteraf (te laten) implementeren. De Commissie adviseert in de toekomstige discussie over het waterbestuur de toegenomen rol van de EU en de daarmee veranderende rol van de rijksoverheid nadrukkelijker te beschouwen.

#### **Belangenafweging versus bestuurlijke drukte**

De Commissie constateert dat een groot deel van de actuele discussie over een meer doelmatig waterbeheer gaat over het verminderen van bestuurlijke drukte. De AcW wil daar graag een aantal kanttekeningen bij plaatsen. Belangenafweging is in het dichtbevolkte Nederland zeer complex. Het water neemt in de ruimtelijke afweging met andere functies een steeds belangrijker plaats in. Bestuurlijke drukte heeft een negatieve lading, maar intensief bestuurlijk overleg is gezien deze complexiteit juist absoluut noodzakelijk. Het overleg tussen verschillende bestuursorganen en andere betrokkenen zorgt voor de noodzakelijke *checks and balances* en voor een groter draagvlak voor uiteindelijke maatregelen. Minder bestuurlijke drukte mag niet leiden tot meer doorzettingsmacht ten koste van particuliere belangen van bijvoorbeeld grondeigenaren die aan meer ruimte voor water moeten meewerken. Minder overleg betekent aan het eind van de bestuurlijke rit vaak meer weerstand en dus meer juridische procedures en kostbare oenteigingen.

#### **Water is een onderdeel van de fysieke leefomgeving**

Het belang van water als basisvoorwaarde voor ons sociaal-economisch functioneren en als essentieel onderdeel van de fysieke leefomgeving is evident. Daarbij bestaan er mogelijkheden voor synergie met onder andere de ruimtelijke ontwikkeling, het natuur- en milieubeleid, de landbouw en de energievoorziening. Bij de gedachtevorming over de wijziging van de inrichting van het openbaar bestuur is het van belang rekening te houden met deze samenhang. Een waterbestuur staat niet op zich en intensief samenwerken, zowel verticaal als horizontaal, blijft noodzakelijk.

#### **2.2 Korte termijn doelmatigheidswinst**

Het pleidooi voor een zorgvuldige en goede gedachtevorming over (de organisatie van) het waterbestuur neemt niet weg dat de Commissie van mening is dat een aantal korte termijn winsten verzilverd kunnen worden. De Commissie heeft veel waardering voor de initiatieven die door diverse partijen op dit vlak al zijn genomen.

De AcW ondersteunt het voornemen van het Kabinet om de financiële verantwoordelijkheid voor aanleg en onderhoud van zowel de primaire als secundaire waterkeringen in één hand bij de waterschappen te leggen, om daarmee de doelmatigheid te vergroten. Het Rijk is dan alleen nog verantwoordelijk voor de grote keringen van nationaal belang. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de aanbevelingen van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen, die in 2006 voorstelde om de financiering van investeringen in waterkeringen bij de waterschappen te leggen.

Een ander terrein waar doelmatigheidswinst op kortere termijn bereikt kan worden betreffen de voorstellen van de Unie van Waterschappen en de VNG voor een doelmatiger (afval)waterketenbeheer. De AcW staat achter de één-loket gedachte en een betere afstemming van werkzaamheden tussen gemeenten en waterschappen aan riolering en afvalwaterzuivering. De Commissie is van mening dat doelmatigheidswinst

in de afvalwaterketen kan worden bereikt door integratie van rioolbeheer en zuivering. Het uitgangspunt daarbij is dat deze ketenaanpak leidt tot meer overzicht en efficiency. De Commissie ondersteunt de voorstellen die er zijn om dat ketenbeheer gefaseerd in te voeren: eerst riolering-zuivering, daarna een eventuele verdere integratie met drinkwaterbedrijven. Deze voorstellen zijn van onderop gegroeid, onder andere door al bestaande praktijken zoals Waternet in Amsterdam en Aquaro in Friesland. Nu is het tijd om die voorbeelden te delen en te onderzoeken welke factoren doelmatigheidswinst hebben opgeleverd en navolging verdienen. Waterschappen en gemeenten zijn daarmee op de goede weg.

Een mogelijkheid voor rationalisatie op de kortere termijn is naar de mening van de Commissie het vereenvoudigen van de planstructuur in het waterbeheer. De Commissie heeft al eerder haar zorg uitgesproken over de grote hoeveelheid plannen die geproduceerd worden (AcW-2007/215, Advies over de Watervisie). De Commissie acht het daarom verstandig te bezien hoe de frequentie van het uitbrengen van plannen en het aantal planfiguren verminderd kan worden. Uitgangspunt is lange termijn beleid, geformuleerd op het niveau van de Europese Unie en de Rijksoverheid. Dit beleid vindt zijn neerslag in het Nationaal Waterplan, in het Deltaprogramma en in gebiedsgerichte structuurvisies. Voor de uitvoering van het waterbeleid worden vervolgens stroomgebiedbeheerplannen opgesteld. Op lokaal niveau vindt vertaling plaats naar gemeentelijke waterplannen en de beheerplannen van de waterschappen. Een aantal provincies heeft inmiddels haar waterhuishoudingplannen geïntegreerd in omgevingsplannen. De Commissie vindt dat een goede zaak en is van mening dat de noodzaak van aparte provinciale waterhuishoudingplannen dan vervalt. Door het wegnemen van doublures in de planvorming worden kosten bespaard. Bovendien bevordert deze werkwijze de integraliteit van de planvorming.

Naast deze taakverlegging in de waterketen en rond de primaire keringen wil het Kabinet de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen vergroten. De Commissie ondersteunt dat. De Commissie adviseert te onderzoeken hoe het delen van deskundigheid op het gebied van onder andere vergunningverlening en handhaving en het samenwerken bij bijvoorbeeld de inkoop bij projecten de doelmatigheid kan bevorderen. De Commissie ziet ook mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van kennismanagement en bij de aansturing van kennis- en innovatieprogramma's.