

Met deze special komt na vier jaar onderzoek een einde aan het Rathenau-project *Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk*, beter bekend als *Het blauwe goud verzilveren*. Projectleider Lydia Sterrenberg en gastmedewerker Peter van Rooy maken de balans op: waarom was het project ook alweer gestart? Wat waren de belangrijkste onderzoeksvragen? Hoe luidden de spraakmakendste aanbevelingen? Hoe staat het waterbeheer er momenteel voor? Tot slot in deze uitgave het woord aan het beroepsveld, over het verleden, maar bovenal over de toekomst van het waterbeheer in Nederland.

Rathenau
instituut

november
2002

Afsluiting project

Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk

Inhoud

De belangrijkste
aanbevelingen van
het project
5

Project-
geschiedenis
6

Reacties uit het
waterveld:

Jan Boelhouwer
- Gedeputeerde
Staten van
Noord-Brabant
8

Jan Jaap de Graeff
- Unie van
Waterschappen
9

Jules Meijer
- VEMW
10

Anita Wouters
- ministerie van
Verkeer en
Waterstaat
10

Publicaties
12



De geldstromen binnen het waterbeheer kunnen veel efficiënter worden ingezet. De waterschappen moeten hun positie van medeoverheid inruilen voor die van uitvoeringsorganisatie; op die manier kunnen ze effectiever bijdragen aan de realisatie van integraal waterbeheer. Dat zijn de twee belangrijkste conclusies van het Rathenau Instituut na vier jaar onderzoek naar waterbeheer in de praktijk. Organisatorische versnippering en bestuurlijke competentiestrijd zijn namelijk nog steeds belangrijke belemmeringen om het waterbeheer aan de eisen van de 21e eeuw te laten voldoen. Ook worden door die versnippering honderden miljoenen per jaar binnen de sector verspild, terwijl de overheid aan burgers misschien wel een verdubbelde bijdrage gaat vragen om noodzakelijke aanpassingen uit te kunnen voeren. En dat is niet uit te leggen.

Water, een kwestie.' Met deze woorden begon de special waarin het Rathenau Instituut de eerste onderzoeksresultaten uitbracht. De boodschap was duidelijk: de Nederlandse – toch zo geroemde – omgang met het water begon zijn van-

zelfsprekendheid te verliezen. Niet alleen waterbeheerders maar ook politici begonnen zich te realiseren dat de grenzen van het waterbeheer in zicht kwamen. Water is daarmee eind vorige eeuw een politiek item geworden.

Vervolg op pagina 2

“Die politieke aandacht was nodig ook”, stelt Lydia Sterrenberg bij de afsluiting van het project vast. “Het waterbeheer was niet klaar voor de uitdagingen van de 21^e eeuw.” Hoe succesvol ook in het verleden, het op techniek gestoelde beheer heeft onvoldoende antwoord op de gevolgen van zeespiegelstijging, bodemdaling, klimaatverandering en toenemende ruimteclaims. Met hogere dijken, grotere gemalen en geavanceerde technologie alleen redden we het niet meer; water zal een integrale plaats moeten krijgen in de inrichting van Nederland.

Op papier is die slag in de jaren tachtig ook wel gemaakt. Integraal waterbeheer vormt de ruggraat van de in 1989 verschenen *Derde Nota Waterhuishouding*. Peter van Rooy: “Integraal of duurzaam waterbeheer – de termen worden door elkaar gebruikt – staat voor alles wat met ons watersysteem te maken heeft. Dat gaat verder dan bestaande elementen als waterkwaliteit en -kwantiteit combineren. Het raakt aan de vraag wat we met onze delta willen; waar we wel en niet gaan bouwen.”

‘Omdenken’

“In de praktijk was echter amper sprake van integraal waterbeheer”, merkt Sterrenberg op. In de eerste fase van het project, dat eind 1998 startte, stelden Van Rooy en Sterrenberg vast dat waterbeheer en ruimtelijke ordening in ons land twee gescheiden beleidsterreinen waren. “We hebben het water altijd als een vijand beschouwd en zijn er heel goed in geworden dat water technisch onder controle te houden”, aldus Sterrenberg. “Die benadering heeft tot voor kort zo goed gewerkt dat we – enigszins zwart-wit gesteld –

eerst plannen maakten voor de ruimtelijke inrichting, en ons dan pas bogen over het waterbeheer. Ons land ligt onder de zeespiegel, maar water speelde amper een rol bij de inrichting ervan. Zelfs de direct betrokken provincies en waterschappen hebben water nooit een doorslaggevende stem gegeven binnen de ruimtelijke ordening. Dat wél doen, vergt ‘omdenken’ en ‘omdoen’, hebben we gesteld.”

Van Rooy ziet op dit punt de laatste jaren wel veel beweging. “Overheden en landinrichters zien in dat we het water in ons land de ruimte moeten geven die het opeist.” Ook (lokale) bestuurders en politici krijgen het water steeds meer “tussen de oren”, aldus Van Rooy. “Binnen provincies begint water een integraal deel te vormen van het ruimtelijk beleid. Gemeenten beginnen zich te realiseren dat water een enthousiasmerend thema is en dat goed waterbeheer niet alleen een zaak kan zijn van waterschappen. Het ‘omdenken’ over water in relatie tot ruimte is dus ingezet.”

Omgaan met water is ook opgepakt door organisaties die waterbeheer voorheen als een pure overheidstaak zagen, maar die nu de kansen ervan inzien. Denk aan Vereniging Eigen Huis, ANWB, Rabobank, Dura Vermeer, Proper Stok, Bouwfonds en vele andere spelers die zich met de inrichting van Nederland bemoeien. Zo investeert het bedrijf Dura Vermeer in de ontwikkeling van drijvende kassen. Daarmee kan in de toekomst glastuinbouw in het Westland worden gecombineerd met waterberging. Van Rooy: “We moeten het hebben van initiatieven als deze.”



Taakverdeling en planinstrumentarium

Organisaties	Taken	Plannen
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Beleid voor waterhuishouding en voor zuivering van afval- en rioolwater	Nota Waterhuishouding
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	Beleid voor drinkwater en voor riolering	Nationaal Milieubeleidsplan Nota Ruimtelijke Ordening
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	Beleid voor natte natuur	Structuurschema Groene Ruimte Nota Natuur, Bos en Landschap
Provincies (12)	Beleid voor oppervlaktewater en grondwater én beheer van grondwater	Waterhuishoudingsplan Streekplan Reconstructieplan Landinrichtingsplan
Beheersdirecties Rijkswaterstaat (10)	Beheer van hoofdwatersystemen	Beheersplan Rijkswateren
Waterschappen (53)	Beheer van regionale watersystemen en zuivering van afval- en rioolwater	Waterbeheersplan
Gemeenten (496)	Beheer van riolering	Gemeentelijk Rioleringsplan Gemeentelijk Waterplan (niet verplicht) Bestemmingsplan
Waterleidingbedrijven (18)	Winning, productie en distributie van drinkwater	Bedrijfsplan

Over de bestuurlijke organisatie zijn Van Rooy en Sterrenberg minder positief. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de formele water-taken versnipperd en de verantwoordelijkheden niet helder verdeeld zijn. Dat vormt een rem op de noodzakelijke voortgang van de vernieuwing van het waterbeheer. Het Rathenau Instituut deed daarom de aanbeveling de organisatie eenvoudiger en coherenter te maken. Hoe is het daarmee gesteld? "In 2001 besloten rijk, provincies, gemeenten en waterschappen om een Nationaal Bestuursakkoord Water te sluiten, waarin harde afspraken worden gemaakt over wie wat wanneer gaat doen en wie wat financiert. Eerst zou het akkoord eind 2002 worden ondertekend, nu wordt al uitgegaan van de eerste helft van 2003. Uitgaande van de moeizame voorbereiding zou van uitstel wel eens afstel kunnen komen", aldus van Rooy.

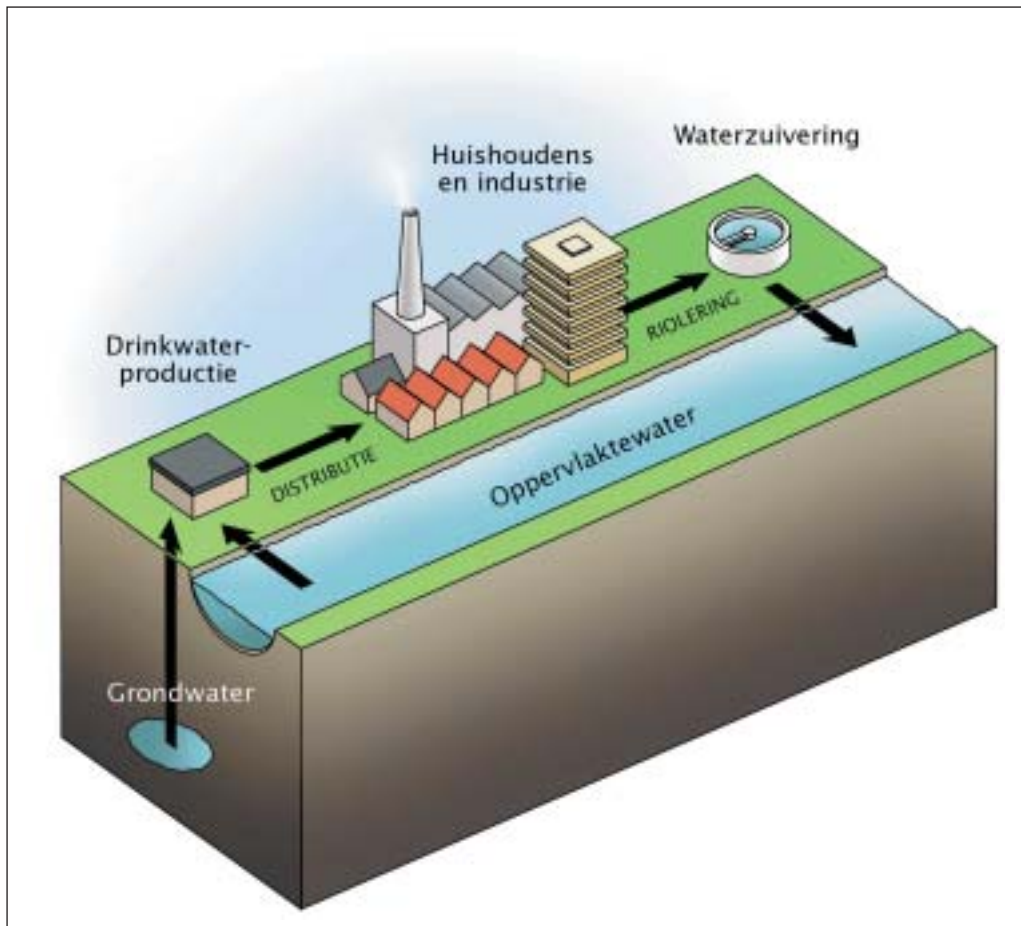
Hij legt uit waarom. "Zolang het om algemene intenties ging, wilden alle bij het waterbeheer betrokken overheden en organisaties (circa 600) wel samenwerken. Al was het alleen maar om voor de buitenwereld vol te houden dat de huidige organisatie een nieuw beleid niet in de weg

staat. Maar nu concrete afspraken gemaakt moeten worden, maken veel organisaties terugtrekkende bewegingen." Het wordt nu evident dat de verantwoordelijkheden voor het nieuwe ruimtelijke waterbeleid en de daarbij behorende financiering ter discussie staan. "Een kwestie is bijvoorbeeld of het rijk mee gaat betalen aan het op orde brengen van het regionale waterbeheer, en daarmee de middelen van de waterschappen aanvult", aldus Van Rooy.

Positie waterschappen

Op de achtergrond speelt ook het vraagstuk over de positie van de waterschappen. Op dit moment zijn dat overheden, net als rijk, provincies en gemeenten. Ze hebben rechtstreeks gekozen bestuurders en ontvangen via heffingen directe inkomsten van burgers. De waterschappen vrezen hun politieke en financiële onafhankelijkheid te verliezen", licht Sterrenberg toe. Op ruimtelijke leest geschoeid waterbeheer betekent volgens haar namelijk dat de waterschappen een deel van hun huidige autonomie kwijtraken. "Integraal beslissen over water betekent beslissen over de inrichting van Nederland, over het gebruik van de schaarse ruimte. Het gaat niet





Watersysteem en waterketen

Het watersysteem bestaat uit het grond- en oppervlaktewater. De waterketen omvat de winning van dat grond- en oppervlaktewater, de productie en distributie van drinkwater, het watergebruik door huishoudens en industrie, de riolering, de waterzuivering en het transport van effluent (gezuiverd water). De afbeelding toont de hoofdlijnen binnen de waterketen.

langer alleen om het ophogen van dijken en het verlagen van het grondwaterpeil, maar om afwegingen rond de ruimtelijke inrichting en de bijbehorende belangen. En dat beslissingsterrein ligt buiten de bevoegdheid van waterschappen.”

Bundeling van krachten

Van Rooy constateert dat de waterschappen willen vasthouden aan hun huidige positie als medeoverheid. Hij vreest echter dat ze door deze opstelling meer en meer terrein verliezen. Hij vindt dat jammer. “Accepteren de waterschappen een positie van uitvoeringsorganisatie, dan treden ze buiten de politieke arena en kunnen ze doen waar ze goed in zijn, namelijk politieke besluiten uitvoeren. Hun praktische veldkennis en technisch-inhoudelijke expertise zijn harder nodig dan ooit. Van opheffing van de waterschappen is in mijn ogen dan ook geen sprake.”

Tegenstanders van organisatorische veranderingen wijzen op de inspanning die zo’n operatie kost. De waterschappen vrezen voor een stroperige discussie over instituties en steken hun energie liever in concrete realisatie van duurzaam beleid. Van Rooy noemt dat terecht, maar voegt daaraan toe dat als de historisch gegroeide bestuurlijke lappendeken een obstructie blijft om duurzaam beleid uit te voeren, de organisatie wel moet worden omgegooid. “Doe het dan in

een keer goed en snel, zou ik zeggen.” Een heldere scheiding aanbrengen tussen verantwoordelijkheden voor beleid en beheer, kan een oplossing bieden, stelt hij. “Kijk bijvoorbeeld naar de mogelijkheden van uitvoeringsorganisaties voor water-land-inrichting onder (inter)provinciale aansturing. Dergelijke organisaties zijn op te bouwen uit de huidige waterschappen, delen van directies van Rijkswaterstaat en directies van de Dienst Landelijk Gebied. Met zo’n bundeling breng je uitvoerende organisaties voor waterinrichting en landinrichting samen. Dan heb je alles in huis om écht werk te maken van integraal waterbeheer”, aldus Van Rooy.

Behalve over de positie van de waterschappen als medeoverheid, sprak het Rathenau Instituut zich ook uit voor verruiming van de mogelijkheden om waterketenbedrijven voor drinkwater, riolering en waterzuivering te vormen. Een belangrijk argument daarvoor is, behalve een transparantere organisatie en duidelijkheid over de kosten voor de burger, een efficiëntere besteding van middelen. Van Rooy: “Onderzoekers van onder meer de Erasmus Universiteit wezen eind jaren negentig al op mogelijke kostenbesparingen. Als waterleidingbedrijven, gemeenten en waterschappen binnen de waterketen minder langs elkaar heen zouden werken, levert dat jaarlijks honderden miljoenen euro’s op. Zo valt er alleen al belangrijke winst te halen bij de

inning van gelden. Vervang de gescheiden heffingen voor drinkwater, riolering en waterzuivering door één waterverbruikrekening.”

Droge-voeten-heffing

“Ook voor het watersysteem zijn aanzienlijke besparingen mogelijk, zelfs zonder organisatorische vereenvoudiging”, gaat Van Rooy verder. De huidige omslagheffing van de waterschappen (in jargon: de ‘droge-voeten-heffing’) die de burger betaalt is gebaseerd op taxaties van onroerende zaken. Nu de Onroerende Zaak Belasting waarschijnlijk wordt afgeschaft, moeten de waterschappen, als ze diezelfde grondslag willen blijven hanteren, opdraaien voor alle taxatiekosten. Dat staat niet meer in verhouding tot de te innen gelden. Een Waterschapsfonds dat, analoog aan het al bestaande Gemeentefonds of Provinciefonds, via de algemene belastingheffing geld ontvangt, ligt veel meer voor de hand. Je bent dan af van aparte inningskosten en van de huidige controversiële grondslagen en uitgangspunten voor de omslagheffing. Iedere burger betaalt volgens dit idee dezelfde premie. Inwoners van bijvoorbeeld noodoverlaatgebieden zullen dan niet onevenredig zwaar belast worden

voor de veiligheid van Rotterdam en Dordrecht.” Bezwaren van de waterschappen tegen dit idee, dat het einde betekent van de directe inkomsten van de waterschappen, veegt Van Rooy gedeceideerd van tafel. “Waterschappen schermen met het belang van rechtstreekse inkomsten, en gebruiken daarvoor als argument dat de politieke waan van de dag de financiering van het beheer in gevaar zal brengen. Maar zo ongenueanceerd ligt het niet. Zonder financiering van het rijk zouden de Deltawerken, de Afsluitdijk, het Deltaplan Grote Rivieren en de Maaswerken er nimmer zijn gekomen. Artikel 98 van de Waterschapswet spreekt niet voor niets over zogeheten bovenwaterschappelijke lasten die het rijk moet opbrengen”, aldus Van Rooy.

Sterrenberg en Van Rooy realiseren zich dat hun uitspraken in de waterwereld gevoelig liggen. Kritiek gaan ze echter niet uit de weg. “Het Rathenau Instituut is er om debat en politieke oordeelsvorming te stimuleren. We baseren onze uitspraken op honderden gesprekken met mensen in het veld, op eigen onderzoek en op studies van anderen. Het is aan de politiek om de aanbevelingen wel of niet over te nemen.” ●

De belangrijkste aanbevelingen van het project Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk

1. Vergroot de mogelijkheden voor de vorming van waterketenbedrijven.
2. Maak van de waterschappen uitvoeringsorganisaties in plaats van medeoverheid.
3. Realiseer via de voorafgaande twee punten dat de geldstromen voor het waterbeheer efficiënter worden ingezet.
4. Definieer deelstroomgebieden en zie erop toe dat grenzen van deelstroomgebieden op hydrologische basis worden getrokken conform intenties van de Europese Kaderrichtlijn Water.
5. Dun het formele (water)plannenwoud uit en maak per deelstroomgebied één waterplan.
6. Zorg ervoor dat ‘water’ een belangrijke basis vormt van ruimtelijke inrichtingsplannen, zoals streekplannen.
7. Zorg ervoor dat in de Bestuursovereenkomst taken en bevoegdheden van interprovinciale regisseurs ondubbelzinnig worden vastgelegd.
8. Vergroot de betrokkenheid van burgers bij water en de waterplanontwikkeling.
9. Richt een fonds op waaruit integrale waterprojecten kunnen worden gefinancierd, en waaraan alle overheden vanuit hun watertaak verplicht bijdragen.
10. Stimuleer realisatie van wervende en tegelijkertijd duurzame voorbeeldprojecten vanuit publiek-private samenwerking.
11. Zorg voor een heldere communicatiestrategie, waarbinnen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten elkaars boodschappen versterken.



Projectgeschiedenis

Het project Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk startte in 1998. Op papier was het waterbeleid van Nederland vanaf de jaren tachtig gericht op duurzaam waterbeheer. Uit het veld kwamen echter signalen over een kloof tussen beleid en praktijk. Reden voor het Rathenau Instituut om de mogelijkheden en belemmeringen voor duurzaam waterbeheer in kaart te brengen. Onder de titel Het blauwe goud verzilveren bracht het instituut vervolgens enkele rapportages uit aan de politiek.

Uit eerdere projecten over duurzaam produceren in bedrijven wist het Rathenau Instituut dat dit een ingrijpende omslag in denken en doen vergt. 'Duurzaamheid' in bedrijven bleek niet alleen nieuwe (technische) kennis te vergen, maar ook een nieuwe cultuur en andere interne werkwijzen. Niet zelden had het consequenties voor de relaties van het bedrijf met de omgeving. Tevens bleek bestaande wet- en regelgeving vaak niet bevorderend voor duurzaam produceren.

Het Rathenau Instituut voorzag dat dergelijke zaken ook zouden spelen rond het waterbeheer en richtte zich daarom op ervaringen uit de

praktijk. Om te beginnen deed het instituut onderzoek in het deelstroomgebied van de Kromme Rijn en Vecht. Daarna volgden analyses en discussies met betrokkenen binnen de wereld van de ruimtelijke ordening en het waterbeheer over de bevindingen van het project en de (voorlopige) conclusies.

Ontvangst

De eerste conclusie uit het project luidde dat in de waterwereld een cultuuromslag nodig was naar meer openheid en samenwerking. Ook concludeerde het Rathenau Instituut dat de waterwereld nauwelijks inbreng leverde in de eerste stappen van ruimtelijke planning. Voor de waterwereld waren deze bevindingen tamelijk confronterend. Nu, bijna drie jaar later, zijn ze breed geaccepteerd.

Dat geldt niet voor de latere uitspraken over politiek-bestuurlijke aspecten van de omslag in denken en doen. De vraag was wat de politiek kan doen om het waterbeheer aan de eisen van de 21^e eeuw te laten voldoen. De gebrekkige afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke

Bezinningsgroep Water – Neelie Kroes

Stroomlijnen watersector vergt politieke lef

De politiek kan niet meer om de hete brij heen. Water is benoemd: als probleem, maar ook als terrein waar kansen liggen. Daarmee kwalificeert voorzitter Neelie Kroes van de Bezinningsgroep Water de resultaten van het project Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk.

Bij het signaleren van de kloof tussen beleid en praktijk mag het volgens de ex-minister van Verkeer en Waterstaat echter niet blijven. "We moeten pragmatisch verder, de verkokering binnen de uitvoering aanpakken en de financiering stroomlijnen", aldus Kroes. Ze zal dan ook op de "daartoe bestemde plaatsen" zorgen dat de aanbevelingen van het Rathenau Instituut niet in een lade verdwijnen.

Kroes ziet vooral problemen bij de financiering van nieuw beleid. "Ik heb niet veel hoop op nieuwe geldstromen", stelt ze vast. Toch is er volgens haar wel geld te vinden om het broodnodige beleid van de grond te tillen. "De financiering verloopt via verschillende heffingen. Dat is verklaarbaar uit het verleden, maar niet effectief."

Lef nodig

Om geld vrij te maken is volgens Kroes politieke lef nodig. "En daar ontbreekt het nogal eens aan", constateert ze. "Er heerst een cultuur van indekken en braafheid, waardoor vernieuwing moeizaam verloopt." Her en der bespeurt Kroes zelfs regelrechte onwil om de watersector te stroomlijnen.

Nederland zal volgens haar moeten leren om water in een breder kader te zien. "Het gaat om veel meer dan een overvolle Maas en Rijn. Riolering, grond- en drinkwater, overloopgebieden, het behoud van regenwater – het vraagt allemaal onze aandacht", aldus Kroes. Mede met de resultaten van het Rathenau-onderzoek in de hand zal ze de politiek daarvan de komende tijd pogen te overtuigen.

ordening kwam hierbij in het volle licht te staan. De stelling van het Rathenau Instituut dat de organisatie van het waterbeheer eenvoudiger en coherenter zou moeten, en de uitspraak dat de positie van de waterschappen als medeoverheid een rem zet op de gewenste veranderingen, is anno 2002 de inzet van debat.

Afsluiting

Het Rathenau Instituut sluit het waterproject nu af. Om de opgedane kennis niet teloor te laten gaan, heeft het instituut de resultaten en ervaringen van het project overgedragen aan Habiforum (Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik) en aan de Bezinningsgroep Water. Habiforum zal vooral werken aan praktijkkennisontwikkeling en verdere ideevorming over de ruimtelijke inpassing van water in andere ruimtelijke gebruiksfuncties, zoals wonen of natuur. De Bezinningsgroep, een informeel netwerk van bij het waterbeheer betrokken mensen, zal onder voorzitterschap van ex-minister Neelie Kroes het 'omdenken' en het 'omdoen' op de politieke en bestuurlijke agenda proberen te houden. Want water vraagt ook de komende tijd veel aandacht én daadkracht. ●

Habiforum – Ab van Luin

Experimenten met water niet schuwen

“De weg van duurzaam waterbeheer op papier naar werkelijke uitvoering zit vol hobbels. De kracht van het project Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk is dat deze barrières zijn blootgelegd. De politici zijn aangesproken, ze zijn op de ruimtelijke problemen gewezen.”

Aan het woord is Ab van Luin, adjunct-directeur van Habiforum, het Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik in Gouda. Vanuit het netwerk stimuleert Van Luin de ontwikkeling van praktijkkennis voor meervoudig ruimtegebruik. Water speelt daarin een belangrijke rol. Het Rathenau Instituut heeft de kennis van haar project overgedragen aan Habiforum.

Voortbordurend op de aanbevelingen van het instituut boort Van Luin mogelijkheden aan om spannende ‘waterlandschappen’ van de toekomst te creëren. “Wij proberen het nieuwe ruimtelijke beleid in de praktijk te brengen. We hebben een aantal projecten opgezet, waarbinnen we vernieuwende ruimtelijke ideeën verder willen brengen”, vertelt hij.

Moedige bestuurders

Een van de projecten van Habiforum komt direct voort uit het Rathenau-onderzoek. Daaruit was namelijk gebleken dat de diepe Horstermeerpolder nabij Hilversum problemen opleverde voor de waterhuishouding in de wijde omgeving van de polder. Er wordt nu gekeken of een deel van de polder onder water kan worden gezet. Voorwaarde is dat er volwaardige woon- en werkalternatieven komen voor bewoners en gebruikers.

“We praten daar nu over met de betrokken bestuurders, natuurorganisaties en met de bewoners. Velen zijn enthousiast om los van beleidsnota’s over deze mogelijkheid te mogen nadenken”, stelt Van Luin. “Het getuigt van moed van de bestuurders dat ze meegaan in een vernieuwend project als dit, wetende dat er heel veel formele plannen zijn op het gebied van ruimtelijke ordening, water en natuur.”

Het Rathenau-onderzoek heeft volgens hem de laatste jaren de weg vrijgemaakt voor experimenten zoals rond de Horstermeerpolder. “De waterbeheerders hebben hun scope verbreed naar de ruimtelijke ordening, en ook de politiek realiseert zich beter dat water nu eenmaal de nodige ruimte opeist in ons land.”



Reacties uit het waterveld

Het Rathenau Instituut vroeg voor deze special een aantal mensen uit het veld om een korte reactie op de bevindingen uit het project Duurzaam Waterbeheer in de Praktijk. De geïnterviewden belichten ook de huidige stand van zaken en geven een visie op de toekomst.

**Gedeputeerde Staten
van Noord-Brabant – Jan Boelhouwer**

Laat regiobestuur over waterbeheer beslissen

Jan Boelhouwer, 'watergedeputeerde' van de provincie Noord-Brabant, kan zijn ongeduld nauwelijks bedwingen: "Laten we de toekomst van het waterbeheer in Nederland zichtbaar maken. We moeten ergens beginnen, niet blijven hangen in fraaie totaalplannen voor de komende 50 jaar. Kleine puzzelstukjes leveren uiteindelijk ook een mooi vergezicht op."

Vanuit deze handen-uit-de-mouwen optiek heeft hij ook het Rathenau-onderzoek de afgelopen jaren gevolgd. Vooral de onafhankelijkheid ervan waardeert hij. Niet vanuit bestaande structuren redeneren – dat spreekt hem aan.

Dat de huidige organisatie aan revisie toe is, staat voor Boelhouwer vast. Als provinciaal bestuurder pleit hij voor meer besluitvorming op regionaal niveau. "Want daar ligt de pijn. Als we een overlaatpolder aanwijzen, moeten de bewoners daar land inleveren. Zij doen dat voor het algemeen belang en mogen daar dus niet de dupe van worden. Laat niet het rijk over de plaatsen beslissen. Leg de verantwoordelijkheid bij de provincie, de gemeente en de waterschappen. Zij zijn direct betrokken bij de situatie."

Hand in eigen boezem

Boelhouwer steekt tegelijkertijd de hand in eigen boezem: de genoemde overheden moeten en kunnen volgens hem veel beter samenwerken. "We denken nog te sectoraal, ook bij de provincie. We proberen wel steeds meer over onze eigen grenzen heen te kijken, maar dat vergt nog een grote omslag." Beter samenwerken tussen de subsidieverleners – diverse ministeries, natuurorganisaties, provincies, gemeenten – zou





volgens de gedeputeerde sterk kostenbesparend werken. "Gooi alle potjes voor natte natuur, waterprojecten en ruimtelijke ordening gewoon bij elkaar in één groot fonds."

Niet wachten

Maar als al deze kleine puzzelstukjes gelegd zijn, wat is dan de indeling van het waterbeheer die Boelhouwer voor ogen heeft? "Uiteindelijk zal het waterbeheer in Nederland wel worden georganiseerd op basis van de vier stroomgebieden van de grote rivieren. Maar dat is nog zo ver weg dat we daar niet op moeten gaan zitten wachten."

Unie van Waterschappen
- Jan Jaap de Graeff

Onderzoek te breed uitgewaaierd

Voorzitter Jan Jaap de Graeff van de Unie van Waterschappen denkt met gemengde gevoelens aan het Rathenau-onderzoek. Hij heeft waardering voor de frisse buitenstaandersblik. Ook deelt hij de conclusie dat er een beleidsomslag nodig is. Maar daar had het volgens de dijkgraaf bij moeten blijven. Afkeurend spreekt hij van "een te breed uitgewaaierd onderzoek", waarbij niet alle conclusies even duidelijk door de rapportages gedragen worden.

De timing van het onderzoek noemt De Graeff perfect. "Een paar jaar geleden kwam er binnen de waterwereld een stroming op gang die vond dat het anders moest. Het project van het Rathenau Instituut sloot hier goed op aan." Vele handen gingen toen volgens De Graeff de kar duwen, waardoor het 'omdenken' door kon zetten.

Te breed

Kritiek heeft de dijkgraaf op het verloop van het Rathenau-project. "Ze hebben te veel willen behandelen in te korte tijd. Het onderzoek had zich moeten concentreren op beleidsvragen over de inrichting van ons land", aldus De Graeff. "Hoe geven we het water de ruimte in ons landschap?"

Over de positie van de waterschappen als medeoverheid zou een buitenstaander als het Rathenau Instituut zich volgens hem niet zo stellig moeten uitlaten, zeker niet in negatieve zin: "De materie is te complex om er op deze manier over te oordelen." Hij vreest dat het mede door het Rathenau Instituut ontketende debat over de bestuurlijke organisatie lang en slopend zal zijn. "Ik weet hoe die discussies in Nederland verlopen. We kunnen de energie beter gebruiken om de werkelijke problemen aan te pakken."

Concrete experimenten

Hij ziet veel kansen om het waterbeheer ook zonder al te diepgaande bestuurlijke reorganisaties te verduurzamen. "Ik zie meer aandacht



voor water binnen de ruimtelijke ordening van ons land. Het zal lastig worden om de benodigde ruimte te vinden, maar daar wordt wel serieus naar gezocht. Provincies, waterschappen en andere betrokkenen doen daar constructief aan mee”, aldus De Graeff.

VEMW
- Jules Meijer

Waterketen ondergeschoven kind

De waterketen is nogal eens het ondergeschoven kindje in Nederland. Onderzoekscommissies die het waterbeheer onder de loep nemen, richten zich vaak op het zichtbare systeem van water in rivieren en plassen. Riolering, waterleidingen en andere onderdelen van de keten komen te weinig aan bod. Het Rathenau-onderzoek biedt heldere conclusies over hoe de keten organisatorisch geherstructureerd kan worden.

Jules Meijer is directeur Water van de Vereniging Energie, Milieu, Water (VEMW). Hij vertegenwoordigt de belangen van grote watergebruikers zoals ziekenhuizen en campings. Ook industriële reuzen als AKZO, Dow Chemical en Heineken behoren tot zijn achterban.

Meijer ziet binnen zijn vereniging veel ergernis over het “nog steeds uitdijende woud van waterplannen”. Helderheid is wat hij graag zou willen, evenals meer aandacht voor de belangen van

zijn leden. “De watergebruiker is wel klant, maar bepaald geen koning binnen de waterketen.”

Simpeler financiering

De gebrekkige coördinatie tussen de beheerders van de waterketen die in het onderzoek wordt gesignaleerd, onderschrijft Meijer volledig. Moeten zijn klanten voor een bepaalde voorziening nu bij de gemeente, het waterleidingbedrijf, de provincie of het waterschap zijn? De bedrijven weten het soms niet meer. Een simpeler financiering zou volgens hem ook een weelde zijn.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Anita Wouters

Discussie over positie waterschappen werkt verlamdend

Het aantal waterschappen verminderen lijkt een aantrekkelijke manier om de samenwerking te verbeteren. Uiteindelijk wegen de voordelen echter niet op tegen de nadelen: de verwachte slepende discussie over de herstructurering kan juist een remmende werking hebben op het op orde brengen van ons waterbeheer.

Dat stelt Anita Wouters, directeur Water van het Directoraat Generaal Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ze reageert daarmee op een belangrijke conclusie van het project dat

de organisatie van het waterbeheer versnipperd is. Volgens Wouters zijn er binnen de waterwereld inmiddels zoveel samenwerkingsverbanden ontstaan dat herstructurering niet nodig is.

Met een andere conclusie uit het project is ze het wel eens: "Uitdunnen van het plannewoud rond water zou procedures korter en transparanter kunnen maken." Het ministerie onderzoekt momenteel de mogelijkheden daartoe. Voorop staat echter dat "beide sporen van water en ruimtelijke ordening goed naast elkaar moeten blijven bestaan, gezien de verschillende verantwoordelijkheden die men heeft. Een betere afstemming tussen waterplannen en ruimtelijke inrichtingsplannen is wel mogelijk", aldus Wouters.

Rechte ruggen

De bij het water betrokken overheden zijn volgens Wouters bezig afspraken te maken om het beleid op papier daadkrachtig in de praktijk uit te gaan voeren. Begin volgend jaar wordt hiertoe het Nationaal Bestuursakkoord Water gesloten, zo verwacht het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wouters wil eerst vooral de "urgente problemen van veiligheid en wateroverlast" aanpakken. Studies naar het tegengaan van verdroging en de verbetering van de waterkwaliteit worden de komende jaren afgerond. "De inte-

grale aanpak krijgt zijn beslag in het stroomgebiedsbeheersplan, waarvan het eerste in 2009 gereed moet zijn", zo stelt zij.

De burger moet volgens Wouters de komende jaren al zien dat er werkelijk gewerkt wordt aan het voorkomen van natte voeten. Dat betekent dat bij het maken van nieuwe plannen echt rekening moet worden gehouden met water. "Dit vergt rechte ruggen, creatieve oplossingen, ruimte voor innovatie en actief zoeken naar nieuwe partners om mee samen te werken." ●



Publicaties

Rathenau Studies

P.T.J.C. van Rooy en L. Sterrenberg, **Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van omdenken.** – Den Haag: Rathenau Instituut, 2000. – 100 p. – (Studie; 41). – ISBN 90-3463-388-5

Rathenau Specials en Berichten aan het Parlement

Het blauwe goud verzilveren: een actualisering. Bijdrage aan het politieke debat over waterbeleid in de 21^e eeuw. – Den Haag: Rathenau Instituut, mei 2001. – 8 p. – (Bericht aan het Parlement)

Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van omdenken. – Den Haag: Rathenau Instituut, augustus 2000. – 24 p. – (Bericht aan het Parlement)

Duurzaam waterbeheer in de praktijk: kansen en dilemma's bij het streven naar een duurzame waterhuishouding. – Den Haag: Rathenau Instituut, december 1999. – 8 p. – (Special)

Kranten

P.T.J.C. van Rooy, 'Het waterschap als overheid is uit de tijd', *NRC Handelsblad*, 09/04/02

P.T.J.C. van Rooy en L. Sterrenberg, 'Zelfgenoegzaamheid domineert waterdiscussie', *Trouw*, 23/03/00

Tijdschriften

P.T.J.C. van Rooy, 'Appèl aan de Nederlandse politiek: de (on)macht over het "blauwe goud"', *H2O: Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer* 35 (2002) 5, pp. 36-41

P.T.J.C. van Rooy, 'Omdenken in de praktijk', *H2O: Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer* 34 (2001) 16, pp. 17-20

P.T.J.C. van Rooy, H.A.T.M. van Wezel & M.R.A. Clewits, 'Duurzaam waterbeheer in de praktijk', *Het Waterschap* 84 (1999) 23/24, pp 1088-1095



Colofon

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die tot taak heeft maatschappelijke en politieke oordeelsvorming te ondersteunen over vraagstukken die te maken hebben met wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Het instituut richt zich met de resultaten van zijn projecten tot het Nederlandse parlement.

Tekst:

Gert van Wijland

Eindredactie:

Julika Vermolen
Lydia Sterrenberg

Coördinatie:

Angela van Dijk

Fotografie:

Hollandse Hoogte

Basisvormgeving:

Hennie van der Zande, Amsterdam

Grafische productie:

Herbschleb & Slebos, Monnickendam

Drukwerk:

Meboprint, Amsterdam

Deze publicatie is gedrukt op kringlooppapier.

Rathenau Instituut

Postbus 85525

2508 CE Den Haag

Telefoon (070) 3421542

Fax (070) 3633488

E-mail info@rathenau.nl

Internetsite <http://www.rathenau.nl>