

Economische beleidsinstrumenten binnen waterschappen



*Over mensen en
automatische
verbeterprocessen*

R. Lauxen

Colofon

Master thesis: Economische beleidsinstrumenten binnen het waterschap
Over mensen en automatische verbeterprocessen

Status: Definitief

Datum: 29-09-2016

Auteur: R. Lauxen
Edisonstraat 18
3553 BS Utrecht

Studentnummer: 1553747
Email: Ronnie.Lauxen@gmail.com

Onderwijsinstelling: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der ruimtelijke wetenschappen
Landleven 1
9747 AD Groningen

Master begeleider: dr. F.M.G. Van Kann
Vorige begeleider: Prof. dr. J. Woltjer
Tweede lezer: Jannes Willems MSc.

Met dank aan: Dijk, P. van, (waterschap Noorderzijlvest); Bruinsma, Y.,
(waterschap Hollandse Delta); Nijmeijer, N. en Kuindersma, E.,
(beide van waterschap Rivierenland); Franken, F., (waterschap Aa
en Maas); Schepman, J., Afdelingshoofd Technologie en Riolering
van waterschap Drents Overijsselse Delta (toen bekend als
waterschap Groot Salland); Peerboom, J., (waterschap Peel en
Maasvallei).

Distributielijst: 1 hardcopy voor master begeleider dr. F.M.G. Van Kann
1 hardcopy voor tweede lezer Jannes Willems MSc.
1 hardcopy en een digitale copy voor Bureau Onderwijs Examens

Samenvatting

In Nederland bevindt het merendeel van de bevolking en bedrijven in dat gedeelte van ons land wat onder de zeespiegel ligt. Nederland is dankzij haar zeeweringen te zien als één enorme polder. In deze enorme polder lopen tussen de vele steden enkele grote rivieren die uitmonden in de Noordzee. Door klimaatverandering stijgt de zeespiegel en neemt de neerslag toe, waarmee de druk groeit op de waterkeringen langs de kust én langs de rivieren. We wonen en werken in een rivierdelta in een polder. Voor een heel groot deel is het de taak van de waterschappen om te zorgen dat we veilig kunnen blijven wonen en werken. Tevens zorgen waterschappen ervoor dat voor de landbouw de akkers niet te nat of te droog zijn, dat houten paalfunderingen in oude binnensteden niet droog komen te staan, gewerkt wordt aan natuurwaarden, ons rioolwater wordt gezuiverd en gelet wordt op de waterkwaliteit. Onze maatschappij verwacht dat, in tegenstelling tot dit takenpakket, de waterschapshellingen niet teveel toenemen.

In dit onderzoek is bestudeerd hoe door met economische beleidsinstrumenten de huidige kwaliteit van waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit doelmatiger kunnen worden gehandhaafd of verbeterd, en tegelijkertijd toekomstige vraagstukken beter worden opgevangen. Met economische beleidsinstrumenten worden benchmarking en cost recovery bedoeld. Cost recovery gaat over het voorlichten en financieel prikkelen van ingezetenen, opdat ze hun belasting op het waterschap verkleinen en zo voor minder werk zorgen. Benchmarking zou ervoor zorgen dat mensen in hechte samenwerking de beste oplossing ontdekken voor een probleem zodat het werk wat gedaan moet worden zo efficiënt mogelijk gebeurt. In het theoretisch kader, hoofdstuk twee, worden de achterliggende mechanismen van benchmarking en cost recovery gespiegeld aan de economische theorie, zodat helder wordt waar nu hun sterke en zwakke kanten hun oorsprong vinden.

Hoofdstuk drie beschrijft in een documentenanalyse de huidige organisatie van het Nederlandse waterbeheer, met name wat er is aan beleid en door welke actoren dit wordt uitgevoerd. In een serie interviews bij een zestal waterschappen is onderzocht wat de huidige kennis en ervaring is met betrekking tot benchmarking en cost recovery. Deze interviews vormen hoofdstuk vier. Benchmarking bleek overal goed bekend, waarbij veel kansen werden gezien voor ontwikkelingen. Cost recovery bleek onbekend. Wel kende iedereen 'de vervuiler betaalt'. Bij cost recovery wordt ook betaald naar de mate waarin ingezetenen een belasting vormen, alleen hebben mensen door vermindering van de belasting invloed op de hoogte van de te betalen rekening. Dit principe, met al haar haken en ogen, werd door iedereen heel interessant gevonden.

Nadat benchmarking en cost recovery in hoofdstuk twee aan de economische theorie waren gespiegeld en nadat de documentenanalyse en interviews van hoofdstuk drie en vier afgerond waren, zijn de uitkomsten hiervan met elkaar gecombineerd tot hoofdstuk vijf. Hierin is voor cost recovery en benchmarking bestudeerd voor welke beleidsvelden

binnen het waterbeheer ze van toegevoegde waarde kunnen zijn. Hieruit blijkt dat cost recovery met name voor waterveiligheidsbeheer, waterkwantiteitsbeheer en zuiveringsbeheer een grote rol kan spelen. Bij deze beheersvelden kan cost recovery het afkoppelen van verharde oppervlakten bevorderen, waarmee de kans op overstroming, vernatting en verdroging kleiner kan worden. Dit kan door het financieel stimuleren van ingezetenen om regenwater wat op hun daken en verhardingen valt lokaal te infiltreren, waardoor de druk op het watersysteem kleiner wordt. Hiernaast biedt cost recovery een kans voor het bestuderen van diffuse puntbronnen, waarmee waterschappen in veel meer detail analyses kunnen verrichten naar de waterhuishouding in hun schap.

Benchmarking kan vrijwel overal worden toegepast. De belangrijkste beperking is de vraag of een waterschap wel invloed kan uitoefenen om iets te veranderen. Veel zaken zoals verspreiding en concentraties van woonkernen in een gebied zijn te bestuderen, maar kunnen niet worden aangepast. Wanneer een benchmark weliswaar niet tot verbetering komt maar wel verklaart waarom een situatie is zoals ze is, helpt dit wel bij het bieden van transparantie en het afleggen van verantwoording richting ingezetenen en politiek. Benchmarking gaat hierom veel meer om het verhaal áchter de cijfers, dan om de cijfers zelf. In veel gevallen kan ze helpen om te ontdekken wat op basis van ervaring nu de beste manier is om iets toe doen, waarmee goede ideeën zich veel sneller verspreiden. Door kennis proactief en in hechte samenwerking met elkaar te delen, ontstaat in feite een landelijke waterbeheergemeenschap.

In het laatste hoofdstuk zijn de deelvragen en hoofdvraag beantwoord. Benchmarking en cost recovery kunnen van grote meerwaarde zijn voor de manier waarop waterschappen hun werk uitvoeren. Wel zijn er beperkingen, zoals dat benchmarking en cost recovery slechts tools zijn in een door mensen uitgevoerd proces. Uiteindelijk blijkt de realiteit steeds complexer te worden en biedt de natuur steeds nieuwe verassingen. Afgelopen eeuw veranderde het waterschap als instituut continue mee met alle uitdagingen die ze kreeg. Met benchmarking en cost recovery maakt ze een goede kans om ingezetenen en politiek een stap voor te blijven, voor wat betreft de vraag naar efficiënt en effectief uitvoeren van haar taken en het transparant afleggen van verantwoording hierover.

Inhoudsopgave

Colofon	1
Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave.....	4
Hoofdstuk 1 / Water in een rode delta	8
1.1 Financiële gevolgen wateroverlast.....	8
1.1.1 Waterbeheer in een rode delta.....	8
1.1.2 Wateroverlast in een rode delta	8
1.1.3 Rode cijfers in een rode delta	9
1.2 Financiële ruimte voor water	10
1.2.1 Bedrijfsmatige noodzaak tot veranderen	10
1.2.2 Vanzelfsprekende innovatie	13
1.2.3 Economische beleidsinstrumenten	13
1.3 Onderzoeksdoel	15
1.3.1 Probleemstelling	15
1.3.2 Theoretisch kader	15
1.3.3 Doelstelling.....	16
1.4 Onderzoeksvragen.....	16
1.5 Onderzoekstrategie	17
1.5.1 Literatuurstudie.....	17
1.5.2 Documentenanalyse	18
1.5.3 Veldonderzoek.....	19
1.5.4 Synthese	21
1.5.5 Conceptueel model onderzoek	22
Hoofdstuk 2 / Economische en bedrijfskundige theorie	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Economische beleidsinstrumenten.....	23
2.2.1 Cost recovery.....	23
2.2.2 Benchmarking	26
2.2.3 Uitdaging.....	30
2.3 Macro-economie.....	30
2.3.1 Macro, meso en micro niveau	30
2.3.2 Macro-economie	31
2.4 Macro-economisch overheidsbeleid	31
2.4.1 Economische orden	32
2.4.2 Basisorden.....	32

2.4.3 Coördinatie in de twee basisorden	33
2.5 Meso-economie	34
2.5.1 Markt; vraag en aanbod	34
2.5.2 Marktvormen	34
2.5.3 Concurrentie	36
2.5.4 Samenwerken	37
2.6 Meso-economisch overheidsbeleid	37
2.6.1 Marktwerking	37
2.6.2 Basismarktfalen	38
2.6.3 Slecht werkende of ontbrekende markten	38
2.6.4 Markten met ongewenste uitkomsten	39
2.6.5 Falen van regulering	39
2.7 Microniveau	40
2.7.1 Bedrijfskunde	40
2.7.2 Overheid	41
2.8 Conclusie	42
2.8.1 Economische beleidsinstrumenten in het waterbeheer	42
2.8.2 Cost recovery	43
2.8.3 Benchmarking	44
2.8.4 Cost recovery en Benchmarking in kort bestek	47
2.8.5 Uitdaging – toepassing van meerwaarde	48
2.8.6 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 2	49
 Hoofdstuk 3 / Waterbeheer, waterbeleid, waterschap	 50
3.1 Inleiding waterbeheer	50
3.2 Water als fysiek object van beheer	50
3.2.1 Veelzijdig water	50
3.2.2 Vormen van waterbeheer	51
3.3 Waterbeleid	52
3.3.1 Nationaal beleid	52
3.3.2 Veiligheidsbeleid	53
3.3.3 Integraal waterbeleid	54
3.3.4 Leidingwater-, riool- en zuiveringsbeheer	56
3.3.5 Ontwikkelingen	57
3.4 Instituten waterbeheer	60
3.5 Het waterschap	61
3.5.1 Opdracht	61
3.5.2 Bestuur	62
3.5.3 Financiering	63

3.5.4 Ontwikkelingen.....	64
3.6 Conclusie	66
3.6.1 Waterschap in beweging	66
3.6.2 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 3	68
 Hoofdstuk 4 / Ervaringen met cost recovery en benchmarking	 69
4.1 Inleiding veldonderzoek	69
4.2 Kennis vanaf de werkvloer	69
4.3 Cost recovery	72
4.4 Benchmarking.....	76
4.5 Conclusie	80
4.5.1 Waterschap in beweging	80
4.5.2 Cost recovery.....	81
4.5.3 Benchmarking	81
4.5.4 Handvaten	82
4.5.5 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 4	83
 Hoofdstuk 5 / Economische beleidsinstrumenten	 84
5.1 Inleiding	84
5.2 Cost recovery	84
5.2.1 Criteria.....	84
5.2.2 Meten van gedrag	85
5.2.3 Leidingwaterbeheer.....	86
5.2.4 Waterveiligheidsbeheer.....	86
5.2.5 Waterkwaliteitsbeheer	87
5.2.6 Waterkwantiteitsbeheer	88
5.2.7 Rioolbeheer	88
5.2.8 Zuiveringsbeheer	89
5.2.9 Functiebeheer	90
5.2.10 Discussie	90
5.3 Benchmarking.....	91
5.3.1 Criteria.....	91
5.3.2 Representatieve prestatiegegevens	92
5.3.3 Discussie	95
5.4 Conclusie	96
5.4.1 Cost recovery.....	96
5.4.2 Benchmarking	98
5.4.3 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 5	102

Hoofdstuk 6 / Conclusies en aanbevelingen	102
6.1 Klimaatverandering in een rode delta	103
6.2 Conclusies	104
6.3 Aanbevelingen ~ ~	107
6.3.1 Vervolgonderzoek ~ ~	107
6.3.2 Kennis van over de grens.....	108
6.3.3 Meer onderzoek cost recovery	109
6.3.4 Benchmarknetwerk Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
6.3.5 Rekenkamer	110
6.4 Overwegingen ~ ~	110
6.4.1 Relevantie CR en BM voor planologie ~ ~	110
6.4.2 Actualiteit modernisering	111
6.4.3 Tot slot: is ons waterbeheer duur of niet?.....	112
 Geïnterviewde personen	 113
Literatuurverantwoording	114

Hoofdstuk 1 / Water in een rode delta

1.1 Financiële gevolgen wateroverlast

1.1.1 Waterbeheer in een rode delta

Dwars door Nederland lopen enkele grote rivieren die samen met de zee tot grofweg duizend jaar geleden ervoor zorgden dat Nederland een dynamisch gebied was. Van oudsher trekken rivieren mensen aan: veel steden vonden hun oorsprong aan of in de buurt van een van deze rivieren. De ontwikkelingen in de handel, landbouw en bevolkingsgroei die hierop volgden, zorgden ervoor dat laag Nederland na de middeleeuwen grotendeels bewoonbaar en geschikt was gemaakt voor agrarisch gebruik. Tegenwoordig leven in datzelfde gebied 16 miljoen mensen. Dit in combinatie met de handel, diensten en kenniseconomie heeft ervoor gezorgd dat Nederland grotendeels een verstedelijkte en geïndustrialiseerde delta is geworden, ook wel een rode delta genoemd (Hidding en Van der Vlist, 2003). Sinds de middeleeuwen nemen de waterschappen een groot deel van het Nederlandse waterbeheer voor hun rekening. Voor een aanzienlijk deel zijn die taken nog steeds dezelfde als waar het ooit allemaal mee is begonnen: het keren van water uit veiligheidsoverwegingen en regulering van de peilen ten behoeve van de landbouw (Raadschelders en Toonen, 1993). In de tweede helft van de twintigste eeuw is daar de zorg voor een goede waterkwaliteit bij gekomen. De toename van de bevolking en sterke industrialisatie had voor sterke vervuiling van het water gezorgd. Destijds bedeede een commissie de zorg voor de waterkwaliteit toe aan het waterschap, wat sindsdien zo gebleven is. In deze rode delta is een goed waterbeheer van groot belang, niet alleen wat betreft de kwantiteit maar ook wat betreft de kwaliteit van water.

1.1.2 Wateroverlast in een rode delta

Het uiterst zorgvuldig opgebouwde waterbeheer begon in de jaren 1990 scheuren te vertonen, waarbij een tweetal veranderingen in het weer de oorzaak was (KNMI, 2006). Zo viel een aantal malen aan het eind van de winter in enkele hevige buien een enorme hoeveelheid neerslag. De rioleringen, gemalen en rivieren konden deze neerslag niet altijd aan, met enkele overstromingen en bijna overstromingen tot gevolg. Het watersysteem was tot dusver grotendeels gebaseerd op het zo snel mogelijk afvoeren van het teveel aan water. De grotere en meer geconcentreerde vallende waterhoeveelheden zorgden ervoor dat in een korte tijd meer water verwerkt moest worden dan het systeem aankon (Ubbels en Van der Vlist, 2000). Op de plekken waar de afvoercapaciteit het kleinst was, zorgde opstuwend water voor problemen. De oorzaak van deze problemen was volgens Commissie waterbeheer 21^{ste} eeuw (2000, hierna Cie WB 21) deels het verdwijnen van uiterwaarden, de bufferruimte van rivieren, ten behoeve van bebouwing. Een tweede verandering van het weer betrof het droger worden van de zomers met de zomer van 2003 als uitschieter. De totale hoeveelheid

neerslag nam af terwijl door de warmte de verdamping toenam. Doordat het watersysteem niet is ingesteld op waterberging, maar op een snelle waterafvoer, zorgde dit voor een groot tekort aan water. Niet alleen landbouw en de natuur hadden hier flink last van, maar ook energiebedrijven. En dat was nieuw. Rivierwater werd te warm om gebruikt te mogen worden als proceswater, waardoor enkele energiecentrales de productie flink moesten verminderen (Hidding en Van der Vlist, 2003).

1.1.3 Rode cijfers in een rode delta

Het KNMI presenteerde in 2006 een rapport over de klimaatsverandering tot 2050 (KNMI, 2006). In dit rapport is aangegeven dat de onder 1.1.2 genoemde veranderingen in het weer naar verwachting zullen doorzetten. De winters worden natter, met een grotere kans op neerslagextremen en hiermee op hogere piekafvoeren. Door een toename van verdamping en een daling van de neerslaghoeveelheden kunnen in de zomer droogtes vaker voorkomen. De Cie WB 21) verwacht op basis hiervan grote gevolgen voor de waterhuishouding. De grotere rivierafvoeren, met name de piekafvoeren, zijn niet op te vangen in het huidige model.

Het klimaat is niet het enige dat verandert. De tektonische plaat waar Nederland op ligt kantelt heel langzaam. Door dit effect daalt de bodem in het kustgebied, maar stijgt ze landinwaarts juist enigszins (Ubbels en Van der Vlist, 2000). De bodem daalt ook door menselijk handelen zoals gaswinning en inklinking van de bodem door bemaling. Omdat de zeespiegel stijgt, is er sprake van een geschatte relatieve daling van het maaiveld van 60 tot 80 cm voor de komende 100 jaar.

Cie WB 21 concludeerde dat het huidige beleid onvoldoende is om bovenstaande problemen op te kunnen vangen. Veranderingen in het waterbeheer werden door deze commissie noodzakelijk geacht. Deze ingrepen kosten vooral erg veel geld: om alleen al de primaire waterkering op niveau te brengen moet volgens de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (2006, hierna Cie Vellinga) tot 2015 300 tot 500 miljoen euro extra per jaar geïnvesteerd worden. Tot 2025 verdubbelen deze extra investeringen¹. Aangezien het waterschap een groot deel van het waterbeheer verzorgt, krijgt dit bestuursorgaan ook veel met veranderingen te maken. Deze hebben vooral betrekking op de taakverdeling over de verschillende waterbeheerders² en de instrumenten waarmee ze de taken uit kan voeren of ondersteunen. Door middel van commissies en in voorbereiding zijnde wetgeving is een flinke voorzet gedaan wat betreft de aanpassingen op het gebied van het instrumentenpakket, takenpakket en de takenverdeling. De vraag die in de huidige literatuur buiten beschouwing blijft, is hoe de

¹ Cie Vellinga merkt op dat van 35% van alle primaire waterkeringen nog niet bekend is of ze voldoen aan de wettelijke normen. Hiernaast zijn de kosten ter vervanging van de duurste kunstwerken niet meegenomen. Derhalve is de genoemde rekening onvolledig. Voor de periode na 2025 leiden economische groei en klimaatverandering samen tot een jaarlijkse investering van 0,1 tot maximaal 0,2% van het BBP, aldus Cie Vellinga.

² Waterschap, gemeente, provincie, waterleidingbedrijf, zuiveringschap, rioolbedrijf, waterwinbedrijf, Rijkswaterstaat.

uiteindelijke uitvoering van het waterbeheer moet worden georganiseerd. Momenteel mogen de waterschappen zelf de uitvoering van een taak vormgeven, binnen de kaders van de wet- en regelgeving.

De oplopende rekening is niet de enige reden om naar de uitvoering van het waterbeheer te kijken. Een tweede is tevens een van de doelstellingen van de overheid: doelmatigheid. Doelmatigheid is het zo efficiënt uitgeven van een euro, opdat je er zoveel mogelijk voor terugkrijgt. Het is goed voor te stellen dat een andere uitvoeringwijze tot een meer doelmatige uitvoering van een taak kan leiden. Een derde reden om goed naar het waterbeheer te kijken is omwille van de manier waarop de kosten worden gedekt. Bij de meeste waterschappen wordt bijvoorbeeld gekeken naar of er één of meer dan één mensen op een adres wonen. Een huishouden van vijf personen is hiermee per persoon goedkoper uit dan een huishouden van één persoon, terwijl deze laatste misschien als enige bewust bezig is met waterbesparing en andere maatregelen. Dit systeem bevat een ongelijke verdeling van kosten en stimuleert niet tot beter gedrag.

Teveel water, te weinig water, oplopende kosten, doelmatigheid en een financieel systeem wat weinig rekening houdt met de gebruiker. Duidelijk is dat de organisatie van het waterbeheer mogelijk niet voldoet aan de eisen die nu en in de nabije toekomst aan haar gesteld worden. Omdat organisatie en geld hierbij belangrijke rollen spelen, kan een bedrijfskundige en economische benadering een interessante invalshoek bieden. Daarom wordt in de volgende paragraaf het waterschap kort tegen het licht van de Theorie van bedrijfsvoering (Drucker, 1994; Have en Have, 2004) gehouden. Doel hiervan is het zoeken van een oplossingsrichting om bovengenoemde problemen het hoofd te kunnen bieden.

1.2 Financiële ruimte voor water

1.2.1 Bedrijfsmatige noodzaak tot veranderen

De laatste twee decennia worden volgens Sopers (1999) waterschappen en andere overheden meer en meer met grote bedrijven vergeleken. Gezien de omvang, de complexiteit van het takenpakket, de grootte van de organisatie en het budget van een hedendaags waterschap is dit geen vreemde vergelijking. Volgens de leer van de bedrijfskunde heeft ieder succesvolle organisatie een geldige Theorie van bedrijfsvoering (Drucker, 1994; Have en Have, 2004). Deze theorie gaat over hoe een organisatie zou moeten werken. Wordt aan de eisen van deze theorie voldaan, dan zou het in principe goed moeten gaan met een organisatie. Waterschappen zijn grote organisaties en lijken op grote bedrijven. Om deze reden is een toepassing van de Theorie van bedrijfsvoering op de organisatie van het waterschap nuttig.

De Theorie van bedrijfsvoering kent drie onderdelen. De theorie begint met aannames over de context waarin een bedrijf opereert: maatschappij en structuur, markt, klant en technologie. Het tweede onderdeel is de aanname over de missie ofwel de gestelde doelen. Het derde en laatste onderdeel omvat de kerncompetenties ofwel de manier waarop de doelen behaald moeten worden. In een geldige theorie moeten de aannames over context, missie en kerncompetenties realistisch zijn; bij elkaar aansluiten; bekend en begrepen worden in de hele organisatie en niet onbelangrijk: constant getest worden. Komt een organisatie in de problemen, dan wordt dit vaak geweten aan slordigheid of bureaucratie. Volgens Have en Have (2004) is het ongeldig worden van een of meer aannames van de Theorie van bedrijfsvoering juist vaak de reden.

Hieronder zullen kort de onderdelen van bovenstaande theorie op het waterschap toegepast worden³. De bedoeling is het achterhalen op welke punten de aannames van de *fictieve* theorie van het waterschap zijn veranderd en wat hieruit te concluderen valt.

Context

Naast de in 1.1 genoemde klimaat- en geologische veranderingen is de (internationale) wetgeving zowel veranderd als toegenomen. Hiernaast zijn er meer actieve betrokkenen die bovendien meer invloed willen. De vraagstukken van het waterschap zijn hierdoor veelal erg complex geworden. Bovendien groeit door de enorme vraag naar ruimte in Nederland de druk op de ruimte die voor een goed waterbeheer nodig is (Ministerie van VROM, 2001). Een veranderd klimaat is dus niet de enige reden waarom de kosten voor het waterbeheer oplopen.

Doelen

Van oudsher was de taak van het waterschap om water te keren en peilen te reguleren. In de 20^{ste} eeuw kwamen hier niet alleen de zorg voor de waterkwaliteit maar ook natuurbeheer bij. Dit laatste was omdat een waterschap veel oevers, watergangen en onderwaterbodems in bezit had, waar veel planten, dieren en insecten in leven (Europees parlement, 2000).

Kerncompetenties

Een waterschap mag grotendeels zelf bepalen hoe de eerder genoemde doelen worden gehaald. Echter, de in 1.1 genoemde problemen en de ruimtedruk op water eist een actieve rol van het waterschap (Hidding en Van der Vlist, 2003). Waterschappen mogen evengoed zelf beslissen hoe die rol wordt ingevuld. Een waterschap is een functionele en democratische overheid⁴. In theorie worden in een democratie de gekozen bestuurders beoordeeld op de geleverde prestaties, wat een stimulans is om hun werk

³ Natuurlijk kan er niet gesproken worden van *de* Theorie van bedrijfsvoering van *het* waterschap. Het ene waterschap is het andere niet en er is nooit een theorie volgens bovenstaande methode opgesteld. Wel is de huidige discussie rond het waterbeheer in het licht van deze theorie te plaatsen.

⁴ Een functionele overheid heeft zeggenschap over een enkele taak of functie. Voor het waterschap is dit de waterstaatszorg. Aangezien het bestuur van het waterschap volledig (in)direct gekozen is, betreft het een democratisch bestuur.

goed te doen. Dit proces zou ervoor moeten zorgen dat een waterschap zijn best doet om de gestelde doelen zo goed mogelijk te behalen.

Constant testen

Naast de aannames in de Theorie van bedrijfsvoering zijn ook de voorwaarden zeer van belang. Zoals eerder gezegd moeten de aannames over de context, missie en kerncompetenties realistisch zijn, bij elkaar aansluiten en bovenal constant getest worden. Bij het waterschap gebeurt dit testen op twee manieren. Van onderaf sturen waterschappen signalen naar de rijksoverheid over veranderingen, tekortkomingen en problemen. Hiernaast kan de rijksoverheid zelf (eventueel naar aanleiding van signalen van waterschappen) een onderzoek laten verrichten. Zo wordt door een hogere overheidslaag beleid opgelegd aan in dit geval de waterbeheerder. De Cie WB21 is hier een goed voorbeeld van. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze commissie kan gesteld worden dat de huidige Theorie van bedrijfsvoering van het waterschap niet meer geldig is. In de praktijk is de Theorie van het waterschap natuurlijk fictief. Wel heeft de overheid opgemerkt dat de context, aannames en andere punten die onder de fictieve theorie van bedrijfsvoering van het waterschap vallen veranderd zijn. Aan de hand van de huidige context en de ontwikkelingen in de toekomst, wordt daarom momenteel een beleid opgezet om de nieuwe en huidige taken zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren.

Uitkomst

Ook al voldoet de Theorie van bedrijfsvoering van het waterschap momenteel niet, toch lijkt het systeem zo goed in elkaar te zitten. Ergens wordt een probleem geconstateerd, eventueel wordt een commissie opgericht die dit probleem bestudeert om vervolgens met conclusies en aanbevelingen te komen. Vervolgens worden deze uitkomsten in beleid en daarna in acties vertaald. Precies die volgorde. Het punt is nu dat om deze verbeterslag tot stand te kunnen brengen een probleem eerst zichtbaar moet worden. Sommige problemen blijven echter lang op de achtergrond, wat met het technisch rationele karakter van het waterbeheer ook het geval was: het is heel lang goed gegaan, tot de jaren 1990. Naast problemen bestaan er ook verbeteringen. Deze verbeteringen zullen nooit vanzelf duidelijk worden, aangezien het geen problemen zijn: er moet naar gezocht worden. Wat wel een probleem is wat in de toekomst nog groter wordt, zijn de stijgende kosten. De enorme bedragen die nodig zijn om het waterbeheer te hervormen moeten ergens vandaan komen. Buiten deze hervormingen zijn er nog de reguliere kosten van beheer en onderhoud. Mogelijk zijn er zaken binnen het waterschap die efficiënter en effectiever kunnen, zodat er meer geld is om voor de aanpak van problemen, zonder dat de heffingen veel hoeven te stijgen. Echter, hiervoor is een model nodig wat uit zichzelf verbeterpunten aan het oppervlak kan brengen. Een model wat innovatie vanzelfsprekend maakt.

1.2.2 Vanzelfsprekende innovatie

Chargerend gesproken is innovatie in het bedrijfsleven een van de producten van concurrentie, en daarmee van een goed werkende markt (Nederlof et al., 1997a). Een bedrijf wat een product heeft wat net iets beter, goedkoper of mooier is dan het product van een ander bedrijf, haalt hogere verkoopcijfers en vergroot daarmee zijn overlevingskansen. Bedrijven die niet innoveren lopen het risico uiteindelijk door verliezen het onderspit te delven. Nu lijken delen van de overheid in veel opzichten weliswaar sterk op bedrijven, helemaal opgaan doet die vergelijking niet. Een belangrijke voorwaarde voor een goed werkende markt is de keuzevrijheid voor de consument. Echter, wonende in een gebied heeft die consument te accepteren dat deze onder een bepaalde provincie, gemeente en waterschap valt⁵ (Schwartz, 2004). Er is voor hem niets te kiezen, een verhuizing daargelaten. Toch hoeft dit geen probleem te zijn.

Een belangrijke kracht achter creativiteit en innovatie zit bij het bedrijfsleven in het feit dat innovatie wordt beloond en dat niet innoveren niet wordt beloond dan wel wordt afgestraft (Plug et al, 2003). Actie en gevolg zijn in het bedrijfsleven duidelijk gekoppeld. Door de effecten van beslissingen zichtbaar en voelbaar te maken wordt de beslissingsnemer geconfronteerd met de eigen keuzes. Echter, de koppeling tussen oorzaak en gevolg is op belangrijke punten bij de overheid niet of onvoldoende aanwezig. Degenen die over de uitgaven beslissen zijn niet altijd diegenen die ervan profiteren. Bovendien moet de rekening uiteindelijk door anderen worden betaald. Om innovatie en creativiteit vanzelfsprekend te maken, het op te tillen naar een automatisch proces, is het vanzelfsprekend om juist met die koppeling aan de slag te gaan. Omdat vooral de oplopende kosten een probleem zijn binnen het waterbeheer, wordt in dit rapport deze koppeling gezocht in de hoek van de economische beleidsinstrumenten.

1.2.3 Economische beleidsinstrumenten

Om beleid te kunnen voeren bestaan veel verschillende instrumenten. Hoofdzakelijk kunnen deze ingedeeld worden in drie categorieën (Heuvel, 2014):

- instrumenten die gewenst gedrag belonen;
- instrumenten die ongewenst gedrag afstraffen;
- instrumenten die voorlichten over wat gewenst en ongewenst gedrag is.

Het bestemmingsplan is een voorbeeld van een instrument waarmee ruimtelijke beleid gevoerd kan worden. Overtreed iemand de regels, dan volgt veelal een boete. Een folder met informatie over afvalscheiding en afvalvermindering is een voorbeeld van een instrument waarin een overheid probeert voor te lichten. Instrumenten die gewenst gedrag belonen werken veelal positief prikkelend: mensen gaan op zoek naar hoe ze in aanmerking kunnen komen voor de betreffende beloning. Is deze beloning financieel,

⁵ Dit wordt een geografisch monopolie genoemd

dan wordt het ook wel een economisch beleidsinstrument genoemd. Waar we de eerste twee typen instrumenten vaak tegenkomen, zijn financieel geënte instrumenten zeldzamer. Volgens Peter Murphy (2009) is dat een gemiste kans. Juist omdat de bestaande instrumenten in veel gevallen niet toereikend blijken, zijn aanvullende instrumenten noodzakelijk. In het financieel prikkelen van mensen ziet hij een potentieel sterk middel om mensen te verleiden hun gedrag te veranderen.

In dit rapport worden op economische principes gestoelde beleidsinstrumenten verdeeld in twee groepen, naar gelang de methode waarop bijgedragen wordt aan de efficiëntie van een waterschap. De eerste groep draagt bij aan het verminderen van de hoeveelheid werkzaamheden. Door maatregelen met betrekking tot de bron van het werk zal op den duur de hoeveelheid werk verminderen. De tweede groep draagt bij aan het efficiënter uitvoeren van een bepaalde hoeveelheid werk. Door maatregelen bij de ontvanger van het werk zal dit op den duur efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Omdat een waterschap de uitvoering veelal zelf in de hand heeft, kunnen efficiëntievoordelen in verhouding met de eerste groep maatregelen snel gerealiseerd worden. In dit rapport worden beide groepen geïllustreerd door middel van het uitlichten van twee beleidsinstrumenten, cost recovery en benchmarking. Beide worden hierna kort geïntroduceerd.

Cost recovery

De laatste decennia is het gebruikelijk geworden om lasten bij de veroorzakers te leggen. Dit werd bekend onder de noemer "de vervuiler betaalt". Cost recovery lijkt hierin zoverre op, dat ook hier de kosten verhaald worden op de veroorzakers. Het grote verschil is echter dat de veroorzaker van de lasten invloed heeft op de te ontvangen rekening: hoe lager de bijdrage, hoe lager de rekening (Keeley, 2007). Gebruikers kunnen zo worden verleid om iets aan hun bijdrage te doen. Hierdoor wordt op de lange duur de hoeveelheid te verzetten werk minder. Een voorbeeld hiervan is het stimuleren van het afkoppelen van verhard oppervlak, om zodoende het aanbod van water aan het watersysteem te verkleinen. Naast een verkleining van het aanbod aan de waterzuivering wordt de afvoercapaciteit van het watersysteem zo minder zwaar belast. In beide gevallen kan dit op de lange duur een flinke besparing opleveren.

Benchmarking

Het onderling vergelijken van de prestaties om hier lering uit te trekken is iets wat al erg lang gebeurt. De laatste decennia is dit bekend geworden onder de naam benchmarking, wat vrij vertaald betekent "vergelijking op de werkbank" (MinBZK, 2004). Voorheen werd onder meer elektronica en andere consumentenproducten op systematische wijze getest om ze zo onderling beter vergelijkbaar te kunnen maken voor de consument. Ook voor organisaties bleek benchmarking nuttig te zijn om zo verbeterpunten aan het licht te brengen. In het Nederlandse waterbeheer krijgt benchmarking steeds meer grond onder de voeten. Echter, de vorm waarin benchmarking tot op heden is toegepast is enkel een van de mogelijke vormen waarop het principe mogelijk is. De toegepaste vorm gaat uit van een gezamenlijk afgesproken

doel, werkwijze en vervolgtraject. Vooraf wordt afgesproken wat met resultaten wordt gedaan. Alles wordt georganiseerd in eigen beheer. Organisaties mogen zelf een grens trekken, waardoor een bepaalde mate van vrijblijvendheid aanwezig is. De andere uiterste op gebied van benchmarking is een model waarin de leden juist zo min mogelijk invloed hebben. Een discussie over de uitkomsten gebeurt hierbij publiekelijk. Denk aan de testen van de consumentenbond naar aanleiding waarvan bepaalde producten worden aangeprezen. Een andere partij dan de fabrikanten doet een onderzoek, over de resultaten volgen een of meer artikelen waarbij fabrikanten goede mogelijkheden hebben om onjuistheden recht te zetten. Binnen deze twee uiterste vormen van benchmarking zijn meerdere varianten denkbaar. In alle gevallen worden organisaties gestimuleerd om op zoek te gaan naar verbeteringen, wat veelal op relatief korte termijn tot besparingen of andere voordelen zoals transparantie leidt.

1.3 Onderzoeksdoel

1.3.1 Probleemstelling

Om adequate oplossingen te kunnen bieden voor de huidige en toekomstige uitdagingen in het waterbeheer, zullen de kosten in de nabije toekomst fors oplopen (Cie Vellinga, 2006). De discussie over de noodzaak tot wijzigen van het waterbeheer is reeds gevoerd. De politiek heeft besluiten genomen en veranderingen in gang gezet. Het gevolg van de wens tot deze veranderingen leidt onmiddellijk tot onduidelijkheden over hoe deze op de lange termijn gefinancierd moeten worden. Economische beleidsinstrumenten kunnen hierin een aanzienlijke bijdrage leveren om zo de kosten van het waterbeheer in de hand te houden.

In het buitenland zijn goede ervaringen opgedaan met deze beleidsinstrumenten (Australian Government, Departement of Finance, 2014; Keeley, 2007; Murphy, 2009; Raad openbaar bestuur, 2002). Hoewel deze ervaringen niet automatisch toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie, kan er wel lering uit getrokken worden. Een tweede hindernis is de onbekendheid van deze instrumenten bij de diverse beheersorganisaties. Benchmarks zijn weliswaar in opmars binnen het waterbeheer, evenwel worden de mogelijkheden verre van volledig benut. De bekendheid van het principe van cost recovery is nog veel beperkter. Hierom is het belangrijk om goed te kijken naar de context in de diverse landen en naar de precieze werking van deze instrumenten. Ook is kennis van de huidige Nederlandse situatie noodzakelijk. Pas daarna kan steekhoudend worden ingegaan op hoe deze vernieuwingen kunnen bijdragen aan het vergroten van de efficiëntie van ons eigen waterbeheer.

1.3.2 Theoretisch kader

Om de toepasbaarheid en kracht van de hierboven genoemde vormen van economische beleidsinstrumenten te kunnen verduidelijken, is een uiteenzetting van de onderliggende economische principes waarop deze instrumenten zijn geschoeid noodzakelijk. Behalve deze principes speelt ook de band tussen overheid en economie

een grote rol. De verschillen tussen het economisch macro-, mezo- en microniveau maakt dat ieder niveau eigen beperkingen en mogelijkheden ten aanzien van economische beleidsinstrumenten met zich meebrengt.

De uitkomsten van deze benaderingen brengen de principale werking van benchmarking en cost recovery aan het licht. In de hoofdstukken erna wordt ingegaan op de Nederlandse situatie en op ervaringen elders. Het theoretisch kader biedt hierbij ondersteuning daar de huidige situatie is af te zetten tegen de theoretische mogelijkheden. Ervaringen en weerbarstigheden uit de praktijk vullen hierdoor de theorie aan om zo tot een realistische vergelijking te kunnen komen, wat betreft de meerwaarde van deze instrumenten voor het Nederlandse waterbeleid.

1.3.3 Doelstelling

In paragraaf 1.2 werd het doel van dit onderzoek al enigszins aangegeven; een verkenning naar de mogelijkheden en meerwaarde van de toepassing van economische beleidsinstrumenten bij de uitvoering van waterschapstaken.

1.4 Onderzoeksvragen

Het beoogde resultaat is het doen van aanbevelingen aan het waterschap met betrekking tot de wijze van uitvoering van waterschapstaken. De hoofdvraag om tot deze aanbevelingen te kunnen komen luidt: *hoe kan door toepassing van economische beleidsinstrumenten de huidige kwaliteit van waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit doelmatiger worden gehandhaafd of verbeterd, en tegelijkertijd toekomstige vraagstukken beter worden opgevangen?* Op de hoofdvraag kan niet eenvoudig antwoord worden gegeven; daarvoor bestaat ze uit teveel onderdelen. Opsplitsing in deelvragen is daarom noodzakelijk.

Om aanbevelingen te kunnen doen over de manier van werken van het waterschap, moet eerst inzicht gegeven worden in wat het waterschap nu doet en vooral hoe ze dat doet. Er zal verder ingegaan worden op de contextuele veranderingen, specifiek op de veranderingen in het waterbeheer en wat dit voor het waterschap betekent. De eerste deelvraag vat dit als volgt samen: *hoe zit het huidige waterschap in elkaar wat betreft organisatie, takenpakket, financiering en uitvoering?*

Na het bestuderen van het waterschap is een verkenning van de verschillende mogelijkheden voor het uitvoeren van een taak of dienst van een waterschap op zijn plaats. Van de verschillende mogelijkheden komen naast de voor- en nadelen ook de voorwaarden aan de orde. In het bijzonder wordt gekeken naar de nieuwe economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery. Deelvraag twee: *wat houdt benchmarking en cost-recovery in en hoe kunnen deze bijdragen aan de uitvoering van waterschapstaken?*

Voordat wordt gekeken welke mogelijkheden op gebied van economische beleidsinstrumenten interessant zijn voor het waterschap, is het nuttig om lering te trekken uit reeds opgedane ervaringen bij (voormalige) onderdelen van de overheid. Omdat in de afgelopen decennia veel taken, diensten en overheidsbedrijven anders zijn georganiseerd dan voorheen, kan hiervan geleerd worden. Deelvraag drie: *wat zijn de ervaringen in de praktijk bij waterschappen in de afgelopen decennia met betrekking tot benchmarking en cost recovery?*

Na een bestudering van het waterschap en haar toekomstige taken, de verschillende economische beleidsinstrumenten en hun karakteristieken en de ervaringen elders bij de overheid, kan nu beoordeeld worden wat de diverse economische beleidsinstrumenten voor het waterschap kunnen betekenen. Het gaat hier om een verkenning van welke waterschapstaken en –diensten baat kunnen hebben bij een andere organisatie van de uitvoering. De uitkomsten van de tweede en derde deelvraag worden hierbij geprojecteerd op de huidige situatie van het waterschap en haar veranderende takenpakket. Deelvraag vier: *welke taken en diensten binnen het waterschap kunnen baat hebben bij de economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery?*

In de conclusie zal niet alleen een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag, ook zullen mogelijke verbeteringen passeren. Daarnaast zal een verwachting uitgesproken worden over hoe het waterbeheer in het algemeen en het waterschap in het bijzonder zich zouden kunnen gaan ontwikkelen voor wat betreft benchmarking en cost recovery.

1.5 Onderzoekstrategie

1.5.1 Literatuurstudie

In paragraaf 1.1 tot en met 1.4 is een probleemstelling en een serie onderzoeksvragen geïntroduceerd. De zoektocht naar de antwoorden op deze vragen begint met een literatuurstudie in hoofdstuk twee. Deze studie is als volgt opgebouwd:

- introductie van economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery;
- uiteenzetting van theorieën afkomstig uit de economie en bedrijfskunde;
- sterkte-zwakteanalyses benchmarking en cost recovery op basis van deze theorieën;
- samenvatting relatie benchmarking en cost recovery met genoemde theorieën.

Omdat de kracht - maar ook de zwakten - van benchmarking en cost recovery ontleend worden aan economische mechanismen, is het noodzakelijk om dieper in te gaan op theorieën afkomstig uit de economie en bedrijfskunde. Hierbij passeren het economisch macro, micro en mesoniveau, waarbij telkens wordt bestudeerd wat nu het verband is en de economische beleidsinstrumenten én het waterbeheer. Hierdoor kunnen bepaalde economische termen die in dit rapport voorkomen worden verklaard, maar ook de samenhang met het waterbeheer worden aangegeven. Aan het eind van hoofdstuk twee worden de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van de instrumenten

benchmarking en cost recovery in het licht van de genoemde economische theorieën beschouwd. Deze literatuurstudie dient als theoretisch kader voor dit onderzoek.

1.5.2 Documentenanalyse

Om te kunnen beoordelen wat de meerwaarde van benchmarking en cost recovery kan zijn voor het waterbeheer in het algemeen en het waterschap in het bijzonder, dient na de literatuurstudie eerst een documentenanalyse te worden verricht. Het doel van deze analyse is het verkrijgen van een goed overzicht van de inrichting en werking van het Nederlandse waterbeheer in het algemeen en het waterschap in het bijzonder. Tevens dient de documentenanalyse als voorbereiding op het veldonderzoek en in het verlengde daarvan als voorbereiding op de synthese. In de synthese worden de uitkomsten van de documentenanalyse en veldonderzoek gespiegeld aan de eigenschappen van cost recovery en benchmarking afkomstig uit hoofdstuk twee. De documentenanalyse betreft hoofdstuk drie en bevat de volgende onderwerpen:

Waterbeheer

Er valt veel te beheren op gebied van water. Omdat vooraf niet valt in te schatten voor welk type beheer economische beleidsinstrumenten een effect kunnen hebben, is ervoor gekozen om alle door Schwartz (2004) genoemde vormen van beheer te behandelen.

Waterbeleid

Om de taakverdeling en verstandhouding tussen waterbeheerders helder te krijgen, zal kort worden ingegaan op hoe onze wetgeving in de loop van de laatste decennia tot stand is gekomen. Bij elk type waterbeheer bestaat tegenwoordig specifieke wetgeving die continue in ontwikkeling is. Deze wetgeving wordt gesorteerd per thema besproken, waarbij ook op de laatste ontwikkelingen wordt ingegaan. De hoofdbronnen hiervoor zijn Raadschelders en Toonen (1993) en Schwartz (2004), aangevuld met informatie uit een hele reeks wetten en beleidsnotities.

Instituten waterbeheer

Er zijn een beperkt aantal verschillende partners binnen het Nederlandse waterbeheer. Om een goed beeld te krijgen hoever de invloed van benchmarking en cost recovery rijkt en waar eventuele belemmeringen zich bevinden, worden de verschillende partners kort besproken, inclusief hun wettelijke rollen en verantwoordelijkheden. Voor dit onderdeel zijn diverse jaarverslagen en wetten bestudeerd.

Waterschap

Daar het waterschap in dit rapport het belangrijkste object van studie is, wordt deze waterbeheerder meer uitgebreid bestudeerd dan andere waterbeheerders. Er wordt gekeken naar de organisatie van het bestuur, het wettelijke takenpakket, de financiering en huidige ontwikkelingen. Dit is nodig om aan het einde van dit rapport te kunnen beoordelen in hoeverre cost recovery en benchmarking een positieve invloed op deze organisatie hebben. Voor dit laatste onderdeel zijn Schwartz (2004), diverse wetten en beleidsnotities nageslagen.

1.5.3 Veldonderzoek

Doel

Parallel aan het literatuuronderzoek en de documentenanalyse vindt een veldonderzoek plaats. Dit veldonderzoek heeft tot doel om de huidige ervaringen met betrekking tot benchmarking en cost recovery bij waterschappen in kaart te brengen. Tevens dienen deze gesprekken om te controleren of de hierboven benoemde bureauonderzoeken wel voldoende inzicht in de bestaande situatie bieden.

Middel

Er is gekozen om het veldonderzoek te verrichten middels het afnemen van interviews. Reden hiertoe is omdat er geen literatuur is gevonden die een betrouwbaar beeld van de huidige situatie geeft. Hierbij is het ook denkbaar dat niet alle kennis en ervaring in rapporten is vastgelegd, maar wel volledig aanwezig is bij medewerkers zelf. Deze kennis is alleen benaderbaar via vraaggesprekken.

Keuze waterschappen

De waterschappen zijn gekozen om hun locatie in het land. Een aantal hiervan ligt in het noorden en een aantal in het midden of westen van Nederland. Het aloude vooroordeel is dat mensen in het noorden of oosten van het land conservatiever, meer behouden zijn dan mensen uit het westen. De tweede groep zou hiermee meer ondernemend zijn. Door waterschappen uit verschillende delen van het land te kiezen moet voorkomen worden dat uiteindelijke conclusies als gekleurd worden bestempeld.

Ontwikkeling vragen interviews

Als basis voor de vragenlijst diende het literatuuronderzoek en de documentenanalyse. Deze bureauonderzoeken gaven aanleiding voor een eerste concept-vragenlijst. Hierna zijn online verkenningen gedaan naar de activiteiten van de beoogde waterschappen. Bij deze verkenningen is gelet op wat waterschappen op hun eigen website hadden gezet en wat de Unie van waterschappen over ze schreef. Ook is een korte verkenning gedaan naar wat nieuwsmedia over ze schreven. Hierbij is steeds gelet op:

- rapporten;
- jaarverslagen;
- nieuwsberichten;
- overige opvallende berichten.

Bij deze online verkenningen is gericht gezocht naar berichten die aanleiding gaven om op bepaalde onderwerpen door te vragen. Deze verkenningen hebben geleid tot meer specifieke vragen voor benchmarking en cost recovery. De achterliggende gedachte hierbij was dat de concept-vragen te ruim waren, waardoor te verschillende antwoorden verwacht konden worden. Door vragen specifiek te maken was de kans groter dat in de antwoorden een lijn zou zijn te vinden. Deze lijst bestond hierna uit drie categorieën:

- algemene vragen, onder meer over het innovatiebeleid;
- ervaringen met cost recovery;
- ervaringen met benchmarking.

Selectie respondenten

Allereerst is telefonisch contact gezocht met de beoogde waterschappen, waarbij gevraagd werd of ze bereid waren tot medewerking. Hierna is steeds de vragenlijst met begeleidende brief gemaïld, opdat de organisatie op zoek kon naar een geschikte medewerker. Nadat de organisatie aangaf welke medewerker bereid was gevonden, is besloten of de aangeboden medewerkers voldoende relevant was om deel te nemen aan dit onderzoek.

Verloop interviews

Bij alle interviews verliepen de vragen op basis van de drie vraag-categorieën en duurde het gesprek steeds 1 tot 1,5 uur. Het doel was om zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen. Geprobeerd werd om na introductie van een vraag-categorie de respondent zoveel mogelijk aan het woord te laten. Ondertussen werd meegeschreven daar het niet mogelijk was om gebruik te maken van opnameapparatuur. Echter bleek al snel dat het afnemen van interviews een vaardigheid op zich is.

Bij het eerste interview werd strak de vragenlijst aangehouden. Dit leverde een traag ontwikkelend vraag-antwoord ritme op waarbij interviewer en respondent elk de helft van de tijd aan het woord waren. Bij het tweede interview werd de vragenlijst minder strak gevolgd en is geoefend met doorvragen op onderwerpen waar de respondent meer over wist te vertellen. Het vinden van een goede doorvraag terwijl tegelijkertijd geluisterd en meegeschreven dient te worden, bleek best lastig.

Gaandeweg ontwikkelden de interviewvaardigheden en werden interviews meer vloeiend. Dankzij de eerdere interviews werden bepaalde verhalen die erg leefden binnen diverse waterschappen steeds duidelijker, zodat veel betere vervolgvragen gesteld konden worden. Het laatste interview betrof een dubbelinterview met twee respondenten tegelijk. Dit laatste interview werd een vloeiend gesprek tussen beide medewerkers waarin nauwelijks geïntervenieerd hoefde te worden en de interviewer bijna enkel luisterde en schreef. Dit laatste interview leverde de meeste data op.

Analyse en presentatie data

De verkregen data was van kwalitatief aard en bevatte een beperkt aantal waarden. Hierom is geen gebruik gemaakt van statistische modellen of tekentoetsen. In plaats daarvan is besloten om een tekstanalyse te maken, waarbij gezocht is naar een overtuigende bevestiging of ontkrachting van de gestelde vragen.

Per vraagcategorie is beoordeeld of er herhaling zat in de antwoorden. Bij de eerste categorie, algemeen & innovatie, kwamen veel relatief identieke antwoorden voor. Bij de andere twee vraagcategorieën werden veel verschillende antwoorden gehoord. Hierom is besloten om de antwoorden van de eerste categorie generiek te behandelen, om veelvuldige herhalingen te voorkomen. Omdat op de vragen uit de laatste twee categorieën veel verschillende antwoorden kwamen, is besloten om deze antwoorden

per waterschap te bespreken. In de presentatie van de data is bewust eerst de inhoud van de interviews weergegeven, zonder deze gelijk van conclusies te voorzien. De gevonden gemene delers, opmerkelijke meningen en rode draden zijn samengevat in conclusies weergegeven. De data en uitkomsten van de interviews zijn gepresenteerd in hoofdstuk vier.

Aanvullingen

Tijdens de interviews werd bij het onderdeel over benchmarking vaak naar dezelfde benchmarks verwezen. Hierbij werd aangegeven dat er meer benchmarks waren, alleen konden respondenten vaak niet op de precieze naam komen. Hierom is na het houden van de interviews een aantal benchmarks nagezocht. Deze informatie is als directe afgeleide van de interviews gebruikt als aanvulling op hoofdstuk vier. Tevens zijn in de interviews genoemde benchmarks en andere bronnen gebruikt ter aanvulling van de literatuurstudie en documentenanalyse.

1.5.4 Synthese

Hoofdstuk vijf betreft een synthese van de uitkomsten van de bureauonderzoeken en het veldonderzoek. De onderwerpen benchmarking en cost recovery worden hierbij afzonderlijk behandeld. Beide onderwerpen zijn in drie stappen besproken.

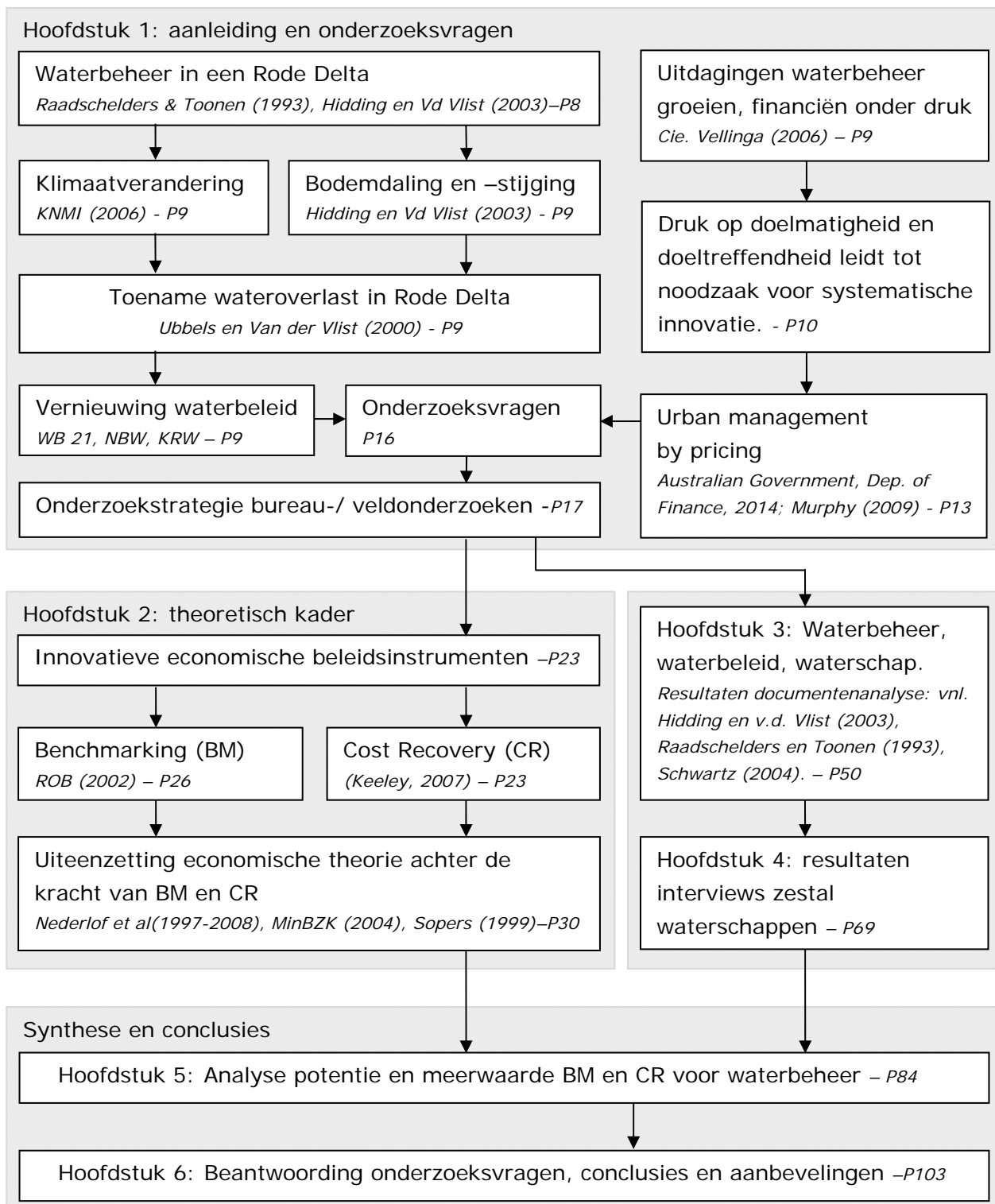
Allereerst zijn de rol en betekenis van de in hoofdstuk twee gestelde criteria aan succesvolle benchmarking of cost recovery analyses gewogen. Hierbij is gelet op in hoeverre deze criteria bepalend zijn voor het slagen van onderzoek, om zo te ontdekken wat nu de belangrijkste criteria zijn.

Hierna is gekeken naar de aard van de activiteiten binnen de diverse waterbeheervelden, waarbij deze werden gespiegeld aan de criteria en sterkte-zwakteanalyse uit hoofdstuk twee. Hieruit kwam naar voren welke beleidsvelden binnen waterschappen en het waterbeheer in meer of mindere mate baat kunnen hebben bij verdere ontwikkeling van benchmarking en cost recovery.

De derde stap betreft een discussie over de uitkomsten van stap een en twee, waarna beoordeeld is wat de grootste problemen of uitdagingen zijn bij verdere ontwikkeling van deze twee economische beleidsinstrumenten. In de conclusie van dat hoofdstuk is besproken voor welke beleidsvelden verdere ontwikkeling van cost recovery en benchmarking een meerwaarde kunnen zijn en hoe verdere ontwikkeling kan verlopen.

In het laatste hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord en mogelijke verbeteringen behandeld. Tevens worden in dat laatste hoofdstuk aanbevelingen en overwegingen besproken. Op de volgende pagina is in een conceptueel model de structuur van dit onderzoek grafisch weergegeven. Hierin zijn tevens de belangrijkste bronnen gepositioneerd.

1.5.5 Conceptueel model onderzoek



Hoofdstuk 2 / Economische en bedrijfskundige theorie

2.1 Inleiding

De overheid heeft op verschillende niveaus te maken met economische theorieën. Hiernaast spelen, naarmate het niveau meer operationeel wordt, theorieën uit de bedrijfskunde in toenemende mate een rol. Deze uiteenzetting van theorieën tonen het achterliggende mechanisme waarop de volgende hoofdstukken zijn gestoeld. Zo worden toepasbaarheid, kracht en effecten van economische beleidsinstrumenten pas goed zichtbaar, wanneer kennis is genomen van onderliggende economische principes. Hiernaast geeft dit hoofdstuk onderwerpen en begrippen een plaats binnen een groter geheel aan theorieën die in de planologie minder vaak gebruikt worden, maar die toch van significant belang zijn om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden.

Voordat wordt ingegaan op de economische theorieën die ten grondslag liggen aan de werking van benchmarking en cost recovery, zal in dit hoofdstuk eerst een introductie worden gegeven van deze economische beleidsinstrumenten. In hoofdstuk één stond dat Heuvel (2014) economische beleidsinstrumenten opdeelt in drie categorieën:

- instrumenten die gewenst gedrag belonen;
- instrumenten die ongewenst gedrag afstraffen;
- instrumenten die voorlichten over wat gewenst en ongewenst gedrag is.

Voor cost recovery en benchmarking geldt dat ze in principe in alle drie de categorieën kunnen worden ingedeeld.

Nadat de economische theorieën uiteen zijn gezet, vormen deze de basis voor een sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen-analyse van de instrumenten benchmarking en cost recovery. De uitkomsten van deze analyse staan in tabelvorm aan het eind van dit hoofdstuk en zullen worden gebruikt bij de synthese aan het eind van dit onderzoek.

2.2 Economische beleidsinstrumenten

2.2.1 Cost recovery

In de economische theorie staat cost recovery letterlijk genomen voor het terughalen van kosten die gemaakt worden voor het leveren van een goed of dienst (Australian Government, Departement of Finance, 2014). Vaak worden echter allerlei kosten vergeten, waardoor niet alle kosten in een onderneming of overheidsdienst goed gealloceerd worden. Hierdoor is het niet helder waar nu precies welke kosten gemaakt worden. In het verlengde hiervan is het ook niet helder of elke afnemer precies betaalt voor wat wordt afgenomen. Cost recovery in zuivere vorm zou aan die onduidelijkheid een eind moeten maken, door afnemers zo eerlijk mogelijk te laten betalen voor hetgeen is afgenomen en heel transparant te zijn over de wijze waarop kosten zijn vastgesteld (Victorian Auditor-General's Office, 2010).

In bovenstaande gevallen wordt cost recovery enkel toegepast om transparant te zijn over het proces waarop eerlijk de rekening wordt gedeeld, waarbij een gebruiker dit enkel ter kennisgeving aan kan nemen. Cost recovery kan echter ook gebruikt worden om investeringen te optimaliseren. Hierdoor verschuift de rol van dit instrument van verklarend richting proactief optimaliseren. Het helder kunnen verklaren van de herkomst van kosten zorgt ervoor dat planners en ingenieurs beter geïnformeerde beslissingen kunnen nemen. Denk hierbij aan het zoeken naar optimale configuraties bij gebiedsplanning en infrastructuur (Clinch, J.P., O'Neill, E., 2010), of bij de uitbreiding van vliegvelden (Oum, T.H., Zhang, Y., 1990). Elke keer wanneer sprake is van complexe financiële afwegingen helpt het om exact te kijken hoe de financiële vork in de steel zit. Toen de Nordic counsel of ministers in 2015 de stabiliteit van de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk van Noorwegen onderzochten, bleek deze eigenlijk al heel goed te werken. Wel werden nog verbeteringen gevonden om op termijn in te kunnen spelen op de omschakeling van fossiele naar duurzame energiebronnen.

De veelzijdigheid van het principe achter cost recovery blijkt uit haar toepassingen: in veel ontwikkelingslanden wordt het principe gebruikt om de basisvoorzieningen zo optimaal mogelijk te beheren binnen de vaak uiterst beperkte budgetten. Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor aanleg en onderhoud van elektriciteitsnetten: enerzijds kan een betere energievoorziening de lokale economie aanjagen, maar als niemand het kan betalen is een investering zinloos (World bank, 2011a). Hetzelfde geldt nog veel meer voor de aanleg en onderhoud van de watervoorziening: het evenwicht tussen investeren in de ontwikkeling van een gebied en het terugwinnen van kosten, om gelden daarna verder te kunnen investeren in andere gebieden, is uiterst precair (African development bank, 2010a en 2010b, World bank 2011b). Een te hoge drinkwaterprijs kan ervoor zorgen dat bewoners weer water uit vervuilde putten gaan halen; een te lage drinkwaterprijs kan echter tot gevolg hebben dat in andere gebieden helemaal geen watervoorziening meer kan worden aangelegd wegens geldgebrek.

In tegenstelling tot de Westelijke Sahara en India is in landen als Singapore en Kuwait geld niet het grootste probleem. Echter, geen land is zonder uitdagingen. In Singapore en Kuwait is de bevolking voor drinkwater grotendeels afhankelijk van kostbaar gezuiverd zeewater. Hier proberen de overheden met behulp van cost recovery te onderzoeken hoe regenwater, wat op verharde daken en pleinen valt, is te gebruiken als bron voor een drinkwatervoorziening (Zhang et al, 2015; Al-Jaralla et al, 2009).

Actieve gebruikers

De overheid gebruikte in bovenstaande gevallen cost recovery als instrument voor zichzelf; om op klassieke wijze zelf betere analyses te kunnen verrichten en zo efficiëntere vormen van beleid op te kunnen stellen. Gebruikers hadden in deze gevallen in feite geen rol. Echter, het is wel degelijk mogelijk om via cost recovery gebruikers te activeren zodat ze gaan bijdragen aan de oplossing van bepaalde problemen.

Waterschaarste is niet alleen een probleem in warme ontwikkelingslanden. In Australië is in tijden van droogte een enorm tekort aan grondwater ten behoeve van irrigatie. Door het beprijsen van grondwaterwinning wil de lokale overheid spaarzaam gebruik afdwingen (Frontier Economics et al, 2012). Het idee is hierbij dat gebruik fors wordt belast, zodat agrarische bedrijven die efficiënter omgaan met water beloond worden met hogere winstmarges dankzij lagere kosten.

In ontwikkelingslanden wordt actieve cost recovery gebruikt om de kwaliteit van het vaak intensief gebruikte oppervlaktewater te verhogen, waarvan zowel volksgezondheid als landbouw profiteren (Gengenbach, M.F., Weikard, H.P., 2012). Dit wordt gedaan door bedrijven die erg vuil water in het oppervlaktewater lozen via hogere heffingen te dwingen om de vuilgraad van de lozing te verlagen. Net als bij het eerder genoemde drinkwatervraagstuk is hier sprake van een ingewikkelde afweging: veel bedrijven kunnen niet investeren in voorzuivering, maar de gemeenschap als geheel heeft er wel baat bij. Hier zijn subsidies wellicht een middel, zodat toch aan een maatschappelijke vraag voldaan kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de werkgelegenheid.

Melissa Keeley

Cost recovery ten behoeve van transparantie en eerlijk kosten delen, voor het optimaliseren van investeringen en voor het sturen van gedrag van gebruikers: de toepassingen lijken ver te rijken. Melissa Keeley herkende in 2007 in cost recovery een mogelijkheid om gebruikers binnen het waterbeheer te activeren. Al lange tijd is het in veel westerse landen gebruikelijk om lasten bij de veroorzakers te leggen. Dit werd in Nederland bekend onder de noemer "de vervuiler betaalt", al dient 'vervuiler' wel breder te worden opgevat als 'gebruiker'. Zoals eerder beschreven worden bij cost recovery ook de kosten nauwkeurig verhaald op de veroorzakers. Het grote verschil is echter de invloed die de veroorzaker van de lasten heeft, op de te ontvangen rekening: hoe kleiner de bijdrage aan een probleem, des te lager is de rekening (Keeley, 2007). Gebruikers kunnen zo worden verleid om iets aan hun bijdrage te doen. Hierdoor wordt op de lange duur de hoeveelheid te verzetten werk minder. Het concept is in Nederland niet nieuw: bij huisaansluitingen voor nutsvoorzieningen (gas, water en elektriciteit) is dankzij meters al lange tijd sprake van cost recovery.

Er zijn volgens Keeley (2007) twee onderliggende principes die cost recovery interessant kunnen maken. Allereerst is er het mechanisme van volkomen exclusiviteit: alleen gebruikers die hun eigen bijdrage verminderen krijgen een lagere rekening. Dit wil zeggen dat andere gebruikers geen voordeel hebben bij verbeteringen waar ze zelf niet aan hebben bijgedragen. Het tweede mechanisme is de vrijwilligheid van de transacties: doordat een gebruiker baat heeft bij een lagere rekening, zal hij op zijn minst onderzoeken of het voor hem loont om zijn bijdrage te verkleinen.

Voor het goed functioneren van cost recovery moet aan een aantal criteria worden voldaan. Op basis van Keeley (2007) zijn dit de volgende⁶:

- het gedrag moet veranderbaar zijn;
- het gedrag moet meetbaar zijn;
- gedragsveranderingen moeten meetbaar zijn;
- de betaler moet invloed op het gedrag kunnen hebben;
- de beloning moet significant zijn;
- uitsluitend de betaler moet profiteren van zijn gedragsverandering.

Belangrijk om hierbij op te merken is het bestaan van een groot grijs gebied tussen een individu die in zijn eentje een voordeel geniet, en een hele community die samen dat voordeel geniet (Greenplay, 2003).

In principe is dit concept te gebruiken voor alle gevallen waarin per veroorzaker de bijdrage aan een probleem bepaald kan worden, en waarbij de veroorzaker invloed heeft op de grootte van die bijdrage. Een heffing zou een veroorzaker kunnen prikkelen om zelf de grootte van zijn bijdrage te gaan verkleinen. Hierbij is belangrijk dat de veroorzaker gewezen wordt op de mogelijkheden waarop het gedrag veranderd kan worden en welk voordeel dit oplevert. Denk hierbij aan het beleid voor grondwater in Australië (Frontier Economics et al, 2012). Een voorbeeld van een kansrijk toepassingsgebied binnen waterbeheer is het stimuleren van gebruikers tot het afkoppelen van verhard oppervlak, om zodoende het piekaanbod van water aan het watersysteem te verkleinen. Naast een verkleining van het aanbod aan de waterzuivering, wordt de afvoercapaciteit van het watersysteem zo minder zwaar belast. In beide gevallen kan dit op de lange duur een flinke besparing opleveren.

Hiernaast kan sprake zijn van enkele bijkomende effecten. In 2008 bleek uit een enquête door TNS Nipo in opdracht van de Waterbond, dat driekwart van de burgers niet weet wat een waterschap doet (TNS Nipo, 2008). Door burgers te confronteren met de gevolgen van hun gedrag, worden ze hier meer bewust van. Ook levert cost recovery gedetailleerde ruimtelijke informatie op, die voor beleidsmakers interessant kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan veel specifiekere data ten behoeve van gebiedsplanung en ontwikkeling van infrastructuur (Clinch, J.P., O'Neill, E., 2010; Nickel et al, 2014).

2.2.2 Benchmarking

Een benchmark is het op gestructureerde wijze vergelijken van prestaties (ROB, 2002). Het onderling vergelijken van prestaties om te leren wat de beste technieken zijn, is iets wat al langer gebeurt bij onder andere consumentenelektronica. En ook bij het waterschap zijn de laatste jaren nieuwe invalshoeken gevonden. Echter, de huidige praktijk maakt gebruik van slechts een beperkt deel van de mogelijkheden van dit instrument. Om de verschillen tussen die invalshoeken en de praktijk goed zichtbaar te

⁶ Gezegd moet worden dat andere onderzoeken enkel richtlijnen doen voor een onderzoeksopzet. Keeley is de enige die hier een set criteria uit destilleert.

krijgen, zal benchmarking in deze inleidende paragraaf uitgebreider besproken moeten worden.

Benchmarks worden uitgevoerd om één of meer doelen te bereiken. Mits dit goed in de opzet van de benchmark wordt meegenomen, kunnen meerdere doelen tegelijk worden gediend. De Werkgroep Benchmarken Openbare Sector (MinBZK, 2004) onderscheidde vijf hoofddoelen:

- van elkaar en met elkaar leren;
- het bieden van transparantie aan de omgeving;
- het afleggen van verantwoording aan de omgeving;
- het ondersteunen van extern toezicht (vergelijkend toezicht);
- het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie).

Opzet

Hoewel de opzet van een benchmark voor ieder doel verschillend is, kan wel in grove lijnen een aanpak geschetst worden. Wanneer meerdere bronnen bestudeerd worden, komt onderstaand traject naar voren (ROB, 2002; MinBZK, 2003; MinBZK, 2004):

- overeenstemming bereiken over de deelnemers, de doelgroep, het proces, de doelen, de methodiek, de prestatie-indicatoren, de kwaliteit van de gegevens, de waarde van de resultaten en het vervolgtraject;
- verzameling gegevens en analyseren van de data;
- evaluatie van het proces en de resultaten;
- vervolgtraject op basis van de resultaten.

Doelen	Randvoorwaarden en waarborgen				
Leren/Benchmark	V E R T R O U W E N	O P E N H E I D	V R I J W I L L I G H E I D	R A N K I N G	O P E N B A A R H E I D
Transparantie					
Verantwoording					
Toezicht					
Afrekenen					

Figuur 2.1, MinBZK, 2004

Bovenstaand figuur laat de verschillen zien in randvoorwaarden en waarborgen, zoals door MinBZK (2004) is opgemerkt. Dit werkt als volgt door in een verschillende aanpak:

- Wanneer alleen sprake is van een leertraject, dan volstaat een intern proces bij de deelnemende organisaties. Omdat het vinden van verschillen en niet publicatie het doel is, hoeft de kwaliteit van de informatie niet heel hoog te zijn.

- Als het bieden van transparantie het doel is, dan wordt de informatie veelal op verzoek aangeboden aan betrokkenen en geïnteresseerden. Het geven van inzicht in het functioneren van de organisatie ten opzichte van de overige deelnemers staat voorop. Daarnaast kan de informatie gebruikt worden om een rangorde binnen de deelnemers te maken. Dit stelt hogere eisen aan de gegevens dan bij een intern leertraject.

- Het afleggen van verantwoording geschiedt op vooraf met de omgeving afgesproken punten. Het proces is niet meer geheel in eigen beheer en de vraag naar openbaarheid neemt toe. Doordat de omgeving moet

kunnen oordelen, nemen de kwaliteitseisen aan zowel het proces als de gegevens toe.

- Bij vergelijkend toezicht staat de wens en het gebruik van nauwkeurige gegevens door de toezichthouder voorop. Op basis van de uitkomsten kan een vervolgtraject met één of meer deelnemers worden gestart.

- Afrekening langs een vooraf afgesproken maatstaf neemt de vrijblijvendheid weg. In openbaarheid wordt getoetst of aan de afspraken wordt voldaan. Hoe groter de gevolgen zijn, hoe hoger de eisen worden aan de prestatiemeting. In alle gevallen is het van groot belang om niet alleen naar de cijfers te kijken, maar vooral ook naar het verhaal achter de cijfers.

Keurmerk

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft een vrijwillig keurmerk in het leven geroepen waarmee de kwaliteit van benchmarks wordt getoetst (VNG, 2005). Hoewel niet verplicht voor haar leden, geeft dit keurmerk wel een behoorlijk richtsnoer voor het houden van een benchmark. Uitgedeelde keurmerken krijgen een eervolle vermelding op diverse overheidswebsites en in de Gids Gemeentelijke Benchmarks.

Criteria

Voor het goed functioneren van benchmarking hanteren verschillende bronnen andere criteria. Zo wordt in de Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector (MinBZK, 2004) gesproken over:

- afspraken over het gehele proces moeten gemaakt kunnen worden;
- voldoende aantal deelnemers⁷;
- representatieve prestatiegegevens;
- tijd en financiën moeten afdoende zijn vrijgemaakt;
- wederzijds respect en vertrouwen.

Het Kenniscentrum Benchmarking (2007) voegt hieraan toe:

- benchmarken aan de hand van eenduidige, gevalideerde definities;
- alleen tussen vergelijkbare organisaties;
- niet alleen op basis van cijfers, maar ook op het verhaal achter deze cijfers;

Hierbij wordt door het centrum gemeld dat de waarde van de uitkomsten niet moeten worden overschat.

⁷ MinBZK (2004) noemt 5-7 deelnemers als minimum aantal

Naast bovengenoemde criteria verleent De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005) haar keurmerk voor benchmarks alleen wanneer een benchmark:

- een evaluatie van de benchmark bevat;
- de deelnemers een positief oordeel over de benchmark geven;
- en sprake is van zowel literatuuronderzoek als gesprekken met deelnemers.

Hoewel verschillen tussen bronnen bestaan, is hier geen sprake van onenigheid. Als verder wordt gelezen in de diverse rapporten, dan is voor alle bronnen helderheid, gepaste openheid en eerlijkheid het devies. Ook lijkt overeenstemming op cruciale punten zoals ambitie en inzet noodzakelijk.

Vier benchmarkmodellen

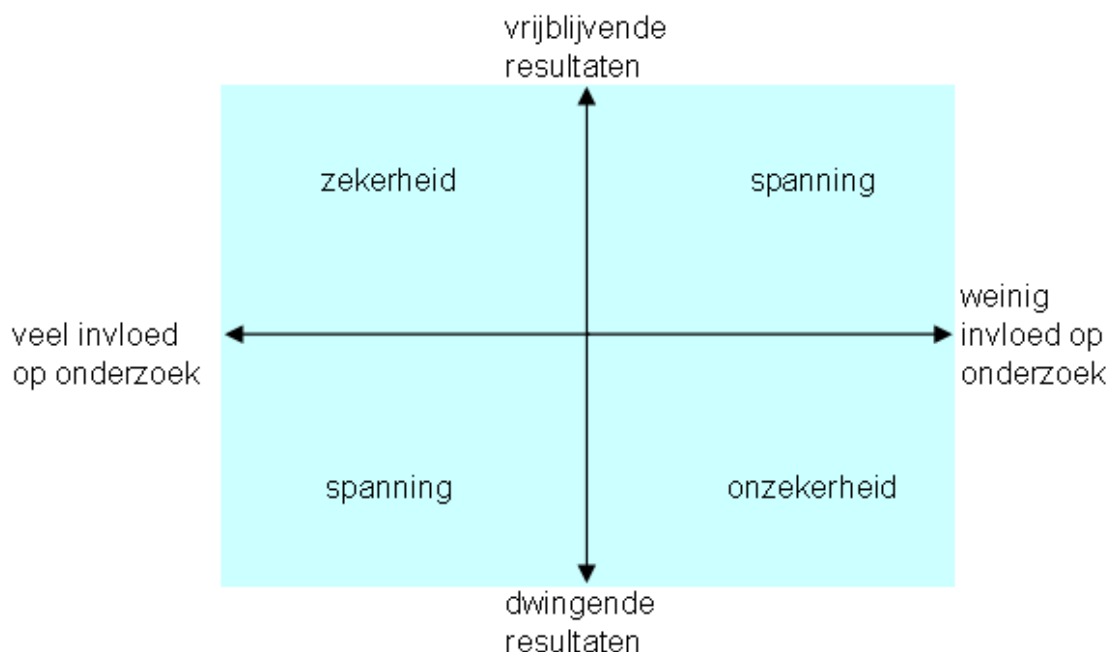
In 2002 gaf de Raad voor het Openbaar Bestuur een advies aan het kabinet (ROB, 2002). In dit advies wordt een aslijn uitgezet tussen een vrijblijvend en een dwingend benchmarkmodel. Een tweede aslijn in het advies komt voort uit de mate van invloed door de betrokkenen op een benchmark. Rond deze aslijnen kunnen de vragen "*is deelname aan de benchmark vrijblijvend*" en "*is er invloed op de benchmark*" beantwoord worden met ja en nee. Hierbij is het antwoord de consensus tussen alle betrokkenen. Met de uitkomsten van deze vragen ontstaan vier mogelijkheden.

		Vrijblijvende resultaten	
		ja	nee
Invloed op het onderzoek	ja	zekerheid	spanning
	nee	spanning	onzekerheid

Tabel 2.1, Indeling benchmarksituaties op basis van ROB, 2002

In kwadrant 1 zitten benchmarks waarop deelnemers veel invloed hebben en waarbij de uitkomsten vrijblijvend zijn. Er is sprake van zekerheid omdat betrokkenen volledige controle hebben over alle gevolgen. In kwadrant 2 zitten benchmarks waarbij deelnemers weliswaar veel invloed op het onderzoek hebben, maar waarbij de uitkomsten niet vrijblijvend zijn. Kwadrant 3 bevat benchmarks waarbij juist geen invloed is op het onderzoek, maar waar de uitkomsten wel vrijblijvend zijn. Zowel in kwadrant 2 als in kwadrant 3 kan hierom sprake zijn van een zekere spanning. Kwadrant 4 bevat benchmarks waarbij geen sprake is van invloed op het onderzoek en waarbij de uitkomsten niet vrijblijvend zijn. Dit levert onzekerheden op aangezien betrokkenen geen enkele controle meer hebben op de gevolgen.

Figuur 2.2 is gebaseerd op de vier kwadranten en de twee eerder genoemde aslijnen. Deze grafische weergave laat de relatie tussen beide assen zien. In de kern gaat het hier over de mate van complexiteit van een benchmark. In het eerste kwadrant is sprake van een eenvoudige situatie, in het vierde kwadrant van een chaotische.



Figuur 2.2, Indeling benchmarksituaties op basis van ROB, 2002

De kern van het verhaal is dat het hard opleggen van een oplossing de creativiteit van de uitvoerende organisatie kan remmen, zonder dat dit de effectiviteit ten goede hoeft te komen. Belangrijker is dat een omgeving wordt gevormd waarin alle betrokkenen uitgedaagd worden om vooral samen verder te zoeken naar de beste oplossing. Deze omslag van technocratisch opgelegde naar communicatieve planprocessen is in feite wat Patsy Healy (1997) betoogde.

2.2.3 Uitdaging

In de bovenstaande paragrafen zijn de economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery besproken. In de komende paragrafen wordt dieper ingegaan op achterliggende economische principes van deze twee instrumenten. Door in te gaan op de werking van delen van de economie zal duidelijk moeten worden waaraan deze economische beleidsinstrumenten kracht en legitimiteit ontleen. Aan het eind van dit hoofdstuk zal in een resumé de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van deze economische beleidsinstrumenten worden behandeld. Deze sterkten-zwakten analyse is aan het eind van dit rapport nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre benchmarking en cost recovery een verdere bijdrage kunnen leveren aan het waterbeheer.

2.3 Macro-economie

2.3.1 Macro, meso en micro niveau

In de economische wetenschap is het onderscheid tussen macro- en micro-economie zeer belangrijk (Nederlof et al., 1997a). De macro-economie bestudeert de nationale economie in zijn geheel en/of de wisselwerking tussen de economieën van verschillende landen. De macro- en micro-economie houden zich vaak met dezelfde onderwerpen

bezig, alleen de schaal verschilt. Waar het in de macro-economie gaat om het gemiddeld landelijk inkomen en de ontwikkeling van de werkgelegenheid, probeert de micro-economie te verklaren waarom een goed een bepaalde prijs heeft, wat bepalend is voor de productie van een bedrijf en hoeveel uren een werknemer onder welke voorwaarden arbeid wil verrichten.

Tussen het macro- en het microniveau zit het mesoniveau (Geest, 1990; Nederlof et al., 1997a). De economische theorie behorende bij dit niveau wordt de *markttheorie* of *theorie van de marktorganisatie* genoemd. Naast het bestuderen van de marktstructuren, de onderlinge relaties tussen marktdeelnemers is ook het regelend en ordenend optreden van de overheid van belang. Het doel is om het gedrag van actoren te relateren aan de resultaten van het marktproces. De twee belangrijkste begrippen voor het mesoniveau zijn dan ook *markt* en *concurrentie*.

Ontwikkeling en implementatie van beleid vindt met name plaats op macro- en mesoniveau. Uitvoering van taken vindt vooral plaats op meso- en microniveau. Het waterschap raakt bij de uitvoering van haar taken aan alle niveaus. Voor dit onderzoek is het mesoniveau het belangrijkste. Deze schaal verbindt waterschappen als ondernemingen met de markt waaraan ze deelnemen. Omdat het mesoniveau haar grondslag ontleent aan het macroniveau, wordt ten behoeve van het inzicht in het mesoniveau eerst het macroniveau kort behandeld.

2.3.2 Macro-economie

Aan de basis van de macro-economische theorie ligt de vraag in hoeverre de markten goed werken (Geest, 1990). Het antwoord op deze vraag heeft grote gevolgen voor het overheidsingrijpen op de markten. Volgens Geest (1990) is het oorspronkelijke doel van de macro-economische wetenschap dan ook het dienen van de politiek. Dat de meningen over de macro-economische theorie sterk verschillen is duidelijk; al sinds het einde van de 18^e eeuw komen wetenschappers met theorieën die het tegenovergestelde beweren. Volgens de ene groep werken markten nagenoeg perfect: beïnvloedingen vanuit de overheid dienen daarom zoveel mogelijk te worden beperkt. Volgens de andere groep werken markten helemaal niet perfect, derhalve kunnen beïnvloedingen vanuit de overheid zinvolle bijdragen leveren. Het belang van het benadrukken hiervan is dat de vraag of en hoe de overheid actief betrokken moet zijn bij de werking van markten geen gelopen discussie is, maar moet worden gezien in de context van het moment waarop de vraag gesteld wordt.

2.4 Macro-economisch overheidsbeleid

Allereerst moet een onderscheid gemaakt worden tussen overheid en een commerciële onderneming (van Dale, 2015). Een commerciële onderneming is in bezit van een private partij en streeft een maximale winst na ter verdienste van dezelfde private partij. Een belangrijke nuance hiervan is dat volgens Sopers (1999) de overheid ook

een onderneming is, hetzij een publieke. De overheid is een zogenaamde non-profit organisatie, waarin niet de winst, maar het te verlenen goed of dienst zonder winstoogmerk centraal staat. Een overheid is tevens een instantie in een bepaald geografisch gebied waar het openbare gezag berust. De overheid leidt de economische orde, waarbinnen zowel dezelfde overheid als meerdere commerciële ondernemingen deelnemers aan het economische leven zijn.

2.4.1 Economische orden

Dagelijks worden door de deelnemers van het economische leven zeer veel beslissingen genomen over de productie, verdeling en consumptie van goederen en diensten (Nederlof et al., 1997a). Meestal zijn de deelnemers zowel vrager als aanbieder van goederen en/of diensten. Het aanbod sluit hierbij niet vanzelf aan op de vraag omdat er bepaalde onzekerheden zijn. Zo weten de deelnemers meestal niet wat andere deelnemers gaan doen en kunnen gebeurtenissen plaatsvinden die niemand in de hand heeft. Toch moeten de deelnemers beslissingen nemen, waarbij overheidsregulering kan helpen. Het reguleren van het gedrag van de deelnemers moet het evenwicht tussen de vraag en het aanbod bevorderen. Dit probleem wordt het coördinatievraagstuk genoemd. Het gedrag regulerende geheel vormt een kader waarbinnen het economische leven zich afspeelt en wordt ook wel de economische orde genoemd. Welke economische orde heerst in een land is voor een belangrijk deel historisch bepaald.

2.4.2 Basisorden

De economische orden zijn te verdelen in twee basisorden; de ruilverkeer-maatschappij waarin het marktmechanisme van vraag en aanbod een centrale rol speelt en de centraal geleide economie waar het marktmechanisme nagenoeg is uitgeschakeld. Bij de tweede probeert de overheid de markt van bovenaf te reguleren. In het Tabel 2.3 staan de belangrijkste kenmerken van beide systemen. In de rol van beleidsmaker lijkt een waterschap vooral aan te sluiten bij het model van de centraal geleide economie. Echter, als organisatie en bij de uitvoering van beleid vraagt een waterschap ook veel aan de markt. In deze tweede rol is een waterschap een marktdeelnemer binnen de ruilverkeersmaatschappij.

Criterium	Ruilverkeermaatschappij	Centraalgeleide economie
beslissings- bevoegdheid	decentraal	centraal
coördinatie	via het marktmechanisme	via een centraal plan
informatie	horizontaal via het prijsmechanisme	verticaal via opdrachten
motivatie	behoeftebevrediging winstmaximalisatie	in dienst stellen van de gemeenschap
eigendom	particulier eigendom van de productiemiddelen	staats eigendom van de productiemiddelen

Tabel 2.3 uit Nederlof et al. (1997a p40).

2.4.3 Coördinatie in de twee basisorden

In de ruilverkeermaatschappij kan de coördinatie tussen vraag en aanbod verzorgd worden door de markteconomie of door een democratische huishouding. Het prijsmechanisme in een ruilverkeermaatschappij met een markteconomie is geënt op individuele goederen, opdat een betalende individu als enige over een goed of dienst beschikt.

Bij de coördinatie van collectieve goederen en diensten zal juist sprake zijn van een democratisch huishouden. Hoewel individuen afzonderlijk waarde aan goederen en diensten kunnen toekennen, kan het alleen collectief worden gebruikt. Dijken worden door iedereen gewaardeerd en na aanleg kan niemand die achter een dijk woont van de beschermende functie worden uitgesloten. Hierdoor kan de coördinatie voor de productie en consumptie van collectieve goederen niet door het prijsmechanisme worden verzorgd. Immers, wanneer een individu een dijk aanlegt profiteren hier ook vele anderen van: de dijk is niet volkomen exclusief voor de eigenaar. Doordat de koper niet de enige gebruiker is van collectieve goederen en diensten, kan het marktmechanisme de prijs en hoeveelheid niet met elkaar in evenwicht brengen zonder dat andere mensen gratis meeprofiteren. Er is hier sprake van een niet of niet goed werkende markt. Om toch in de behoefte van collectieve goederen te voorzien is een ander coördinatiesysteem noodzakelijk. Het democratisch mechanisme wat Van den Doel en Driehuis in de jaren 70 (Nederlof et al., 1997a) beschreven voorziet hier wel in. Via politieke weg wordt democratisch besloten hoe gelden uit gemeenschappelijke belastingen over de mogelijke collectieve goederen en diensten worden verspreid. Op deze wijze verzorgt de overheid taken die de markt laat liggen, maar waar wel degelijk behoefte aan is.

Het doel van beide orden is het in positieve zin reguleren van het gedrag van de deelnemers aan het economisch leven (Camerer et al, 2004). Veel nadelen van een centraal geleide economie zijn te herleiden tot het centrale plan (Nederlof et al., 1997a). Hierin wordt vooraf op basis van onderzoek vastgesteld wat de optimale verdeling is tussen vraag en aanbod. Onderzoek kan echter onmogelijk alle variatie in keuze van economische deelnemers voorspellen. Ook technologische ontwikkelingen laten zich vooraf moeilijk vaststellen. Een tweede probleem bij staatsondernemingen is de afwezigheid van een harde ondergrens aan het budget: zolang aan de eisen uit het centraal plan wordt voldaan, voorziet de overheid in voldoende financiering.

De problemen binnen een centraal geleide economie lijken ondervangen te worden door de ruilverkeermaatschappij. Het volledig vrijlaten van de markt heeft echter weer het nadeel dat de markt enkel en alleen zal voorzien in alle goederen en diensten die economisch rendabel te leveren zijn. Dit heeft grote gevolgen voor het assortiment, de kwaliteit en beschikbaarheid van de niet-rendabel leverbare goederen en diensten. Hiernaast kunnen er in afwezigheid van toezicht monopolies ontstaan waarin niet de klant maar enkel het resultaat van de onderneming voorop komt te staan (Nederlof et

al., 2007). De realiteit laat zien dat de huidige economische orde is opgebouwd uit onderdelen van beide beschreven orden.

2.5 Meso-economie

2.5.1 Markt; vraag en aanbod

Het gedrag van afzonderlijke deelnemers van het economische leven wordt bestudeerd op het microniveau (Nederlof et al., 2007). De markt waarop deze deelnemers samenkomen zit echter op het mesoniveau. Het mesoniveau gaat over het gedrag van groepen deelnemers. Een groep kan hierbij heel groot zijn en zelfs nationaal opereren. Zoals eerder gezegd zijn de twee belangrijkste begrippen voor het mesoniveau dan ook *markt* en *concurrentie*.

Er zijn twee soorten markten, een concrete en een abstracte markt (Nederlof et al., 1997a). Een concrete markt is een georganiseerde bijeenkomst op een bepaalde plaats waar vragers en aanbieders ruilhandel bedrijven. Gedacht kan worden aan beurzen, veilingen, en weekmarkten. Een abstracte markt verschilt van de concrete markt door het ontbreken van een specifieke plaats. De overheid en daarmee dus ook waterschappen en andere waterbeheerders nemen deel aan deze abstracte markten.

Op alle markten wordt de prijs bepaald door vraag en aanbod. De vraag is in de economie gedefinieerd als de hoeveelheid die een consument bereid is af te nemen tegen een bepaalde prijs (Nederlof et al., 2007). Het uitgangspunt hierbij is dat door de consument nutmaximalisatie wordt nagestreefd, ofwel dat geprobeerd wordt zoveel mogelijk nut te halen uit de schaarse goederen. De behoeften, het aantal en de inkomens van de consumenten bepalen de totale marktvrage. Het aanbod is in de economie gedefinieerd als de hoeveelheid van een goed of dienst dat een producent bereid is te produceren of te leveren en te verkopen tegen elke mogelijke prijs (Nederlof et al., 2007). Het uitgangspunt van de producent of leverancier is hierbij winstmaximalisatie. Op dit marktaanbod zijn met name de stand van de techniek en het aantal concurrenten van invloed. Het prijsniveau wordt bepaald door de mate waarin het totale marktaanbod aan de totale marktvrage voldoet.

2.5.2 Marktvormen

Vraag en aanbod komen samen op de markt waarbij voor het functioneren van de markt verschillende marktvormen bestaan (Nederlof et al., 2007). De twee uiterste vormen zijn *volledig vrije mededinging* en *monopolie*. Tussen deze uitersten bestaan de vormen *monopolistische concurrentie*, *homogene oligopolie* en *heterogene oligopolie*. Het onderscheid wordt voornamelijk gemaakt door het aantal producenten en de vraag of het product van de ene producent volledig is te vervangen door het product van een andere producent. Is een product volledig te vervangen, dan wordt er gesproken over een homogeen product. Is hier geen sprake van, dan betreft het een heterogeen product.

Aantal aanbieders	Homogeniteit product	
	<i>homogeen</i>	<i>heterogeen</i>
<i>veel</i>	volledige vrije mededinging	monopolistische concurrentie
<i>enkele</i>	homogene oligopolie	heterogene oligopolie
<i>één</i>	monopolie	monopolie

Tabel 2.4 uit: Markteconomie deel 2, p55.

Wanneer een markt wordt beheerst door volledig vrije mededinging (VVM) wil dit zeggen dat een markt aan de volgende vier voorwaarden voldoet:

- er zijn zeer veel aanbieders en vragers. Geen van de aanbieders of vragers kan individueel door de vraag of aanbod te veranderen het prijsniveau beïnvloeden;
- de producten zijn volledig homogeen;
- op ieder moment kan een producent toetreden tot de markt, waardoor sprake is van potentiële concurrentie;
- er is sprake van vrije mededinging, wat betekent dat iedereen kosteloos over alle mogelijke relevante informatie beschikt die nodig is om een keuze te maken.

Bovenstaande houdt in dat het prijsniveau bepaald wordt door de wijze waarop het totale marktaanbod voldoet aan de totale marktvraag. Het monopolie model is bijna het tegenovergestelde van het VVM-model. Er is sprake van een monopolie wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er is slechts één aanbieder die het hele aanbod op de markt levert;
- het geboden product kan niet door een product van een andere producent vervangen worden. In principe is er dus geen concurrentie;
- door het unieke van het geboden product kan er ook geen sprake zijn van momentele concurrentie;
- de monopolist heeft ook het monopolie op de voor de markt van belang zijnde informatie.

Bovenstaande houdt in dat de monopolist eigenhandig het prijsniveau kan bepalen. Door het monopolie is de maximale winst te behalen door de prijs en hoeveelheid op elkaar af te stemmen. Een monopolist kan ook zorgen voor technische inefficiëntie: door een gebrek aan concurrentie worden zo minder goederen geproduceerd bij een bepaalde hoeveelheid productiefactoren dan technisch mogelijk is. Een monopolie hoeft niet altijd slecht te zijn (Nederlof et al., 2007). Een innovatie zorgt ervoor dat bij de introductie van het product de betreffende producent er automatisch het monopolie in heeft, wat bestaat tot het moment dat een concurrent met een soortgelijk product op de markt komt.

Monopolistische concurrentie is een marktform tussen het VVM-model en monopolie in. Hoewel sprake is van een groot aantal aanbieders, is er geen sprake van volledig vrije mededinging. Dit komt omdat de producten onderling op dusdanige wijze afwijken opdat een andere producent geen perfect vervangend product kan produceren. In die zin heeft iedere producent een minimonopolie. De concurrentie die er zou zijn geweest

bij volledig gelijke producten gaat hierdoor minder op. Een oligopolie is een variant op deze vorm. Het aantal producenten is erg beperkt, wat niet wil zeggen dat er bij voorbaat ook sprake is van een monopolie. Echter, wanneer meerdere producenten gaan samenwerken kan het resultaat zijn dat de markt evengoed een monopolistisch karakter krijgt.

Wat betreft waterschappen bestaat de praktijk niet uit een enkele van bovenstaande marktvormen. Omdat waterschappen bij wet een bepaald gebied beslaan, is er sprake van een *geografische monopolie*. Een inwoner heeft immers geen keuze onder welk waterschap hij valt. Door de vele fusies van de laatste decennia en de toenemende samenwerking tussen waterschappen, zijn er ook aspecten die ook gezien worden bij een monopolistische concurrentie.

2.5.3 Concurrentie

In theorie zijn alle marktvormen aan concurrentie onderhevig (Nederlof et al., 1997a). Directe concurrentie zoals bij een monopolie is niet altijd aanwezig. Potentiële concurrentie is dat echter wel (Nederlof et al., 1997a). Afhankelijk van de grootte en het aantal entreebarrières⁸ kunnen ook in een monopolie altijd nieuwe kopers en verkopers de markt betreden. De aanwezige aanbieder(s) kunnen hier rekening mee houden door de winstmarges niet te hoog op te laten lopen. Ook is het mogelijk om de entreebarrières te verhogen: bestaande producenten kunnen door samenwerking een kostenvoordeel behalen die een potentiële concurrent niet kan realiseren. De discussie of waterschappen moeten worden samengevoegd met andere overheidslagen, maakt dat er in de "waterschapsmarkt" potentiële nieuwe deelnemers bestaan waarmee de bestaande waterschappen moeten concurreren. Een goede samenwerking tussen waterschappen zou politici ervan kunnen weerhouden om in te grijpen. Op een gegeven moment is het niet lonend om in een situatie in te grijpen. De entreebarrière voordat de politiek waterschappen gaat samen voegen met andere overheden is in die situatie dan te hoog geworden.

Het zijn de effecten die maken dat aan het concurrentiemechanisme zo ontzettend veel waarde wordt gehecht (Nederlof et al., 1997a). Concurrentie leidt in theorie tot economische efficiëntie, een spreiding van de marktmacht en tot veelzijdigheid van de samenleving. Concurrentie dwingt producenten schaars om te gaan met productiefactoren en te blijven vernieuwen. Hiernaast kan bij voldoende concurrentie geen van de producenten de markt gaan domineren, laat staan een monopolie verwerven. Dankzij de geografische monopolies zijn waterschappen momenteel gevrijwaard van directe concurrentie. Dit is dan ook waarom potentiële concurrentie zo belangrijk is, om de voordelen van het concurrentiemechanisme ook binnen

⁸ Een entreebarrière is een te nemen hindernis voor een koper of verkoper om toe te kunnen treden tot een markt. Een nieuwe aanbieder van een bepaald product of dienst zal zo bijvoorbeeld eerst veel investeringen moeten doen voor tot levering over kan worden gegaan. Een nieuwe koper zal eerst over voldoende middelen moeten kunnen beschikken.

waterschappen op te kunnen laten treden. Benchmarking kan precies op dit punt een enorme bijdrage leveren.

2.5.4 Samenwerken

In 2.4.1 kwamen een aantal marktonzekerheden naar voren: de onzekerheid die de omgeving met zich meebrengt en de onzekerheid over het toekomstige gedrag van andere marktdeelnemers. Hoewel deze onzekerheden kunnen worden bestudeerd, echt afnemen doen ze pas wanneer partijen gaan samenwerken in formele of informele zin (Nederlof et al., 2007). Andere doelen zijn het overzichtelijker maken van de markt en het delen van bepaalde risico's en kosten. Een voorbeeld is de oprichting van waterketenbedrijven, waarbinnen delen van een waterketen goed op elkaar kunnen worden afgestemd. Ook door samenwerking op vlak van benchmarking is in te spelen op onzekerheden vanuit de samenleving en politiek.

Bij een informele samenwerking bestaan er geen afspraken op papier. Wel houden producenten bewust rekening met ieders belangen (Nederlof et al., 2007). In een formele samenwerking staan de afspraken juist wel op papier. Of de deelnemers hun economische zelfstandigheid behouden hangt af van de gemaakte afspraken. Wanneer bijvoorbeeld risico's of kosten te hoog zijn voor een enkele producent, dan kan deze ook samen met anderen een nieuwe onderneming oprichten. Denk aan gezamenlijke laboratoria of debiteurenadministratie, zoals het Hefpunt (www.hefpunt.nl, 10-08-2016). De meest verregaande vorm van formele samenwerking betreft een fusie tussen meerdere producenten (Nederlof et al., 2007). Een veel voorkomende reden is het behalen van een zeker schaalvoordeel, waarmee door toenemende efficiëntie de kosten afnemen. Dit principe is in het waterbeheer niet geheel onbekend. Overigens zit aan het schaalvoordeel een natuurlijke grens; voorbij een bepaalde grootte treedt het besparende effect niet meer op omdat steeds meer managementlagen nodig zijn.

Hefpunt

Het Hefpunt is een loket in Noord-Nederland waar diverse waterschappen en gemeenten collectief belastingen heffen bij burgers en bedrijven (www.hefpunt.nl, 10-08-2016).

Vraag en aanbod, concurrentie en samenwerking: zekerheid of de uitkomsten van deze factoren op de markt door alle marktdeelnemers gewenst zijn, is niet te geven. Het komt hierbij vaak voor dat markten om uiteenlopende redenen niet of niet goed werken. Meso-economisch overheidsbeleid tracht hier iets aan te doen.

2.6 Meso-economisch overheidsbeleid

2.6.1 Marktwerving

Het principe van marktwerving is gebaseerd op het evenwicht of coördinatie tussen vraag en aanbod, waarbij vanzelf de juiste prijs tot stand komt (Plug et al., 2003). Door

het verschil in aantallen vragers en aanbieders per markt is er een verschil in optredende markt vormen, en daarmee per markt de mate waarin marktwerking aanwezig is (Nederlof et al., 2007). In veel gevallen werkt die coördinatie binnen een markt niet naar behoren, waarbij dan gesproken wordt van een falende markt.

De drie veelvoorkomende vormen van marktfalen zijn: basismarktfalen, slecht werkende of ontbrekende markten en markten met ongewenste uitkomsten. Voor het aanpakken van marktfalen is per vorm reguleringsbeleid ontwikkeld. Is een markt ondanks overheidsbeleid niet op orde te krijgen, dan kan de overheid besluiten deze markt uit te schakelen en de zorg voor het aanbod over te nemen. Echter, ook het regulerende beleid kan falen, met een herregulering en een deregulering als mogelijke gevolgen. Deze zaken volgen in de paragrafen hierna.

2.6.2 Basismarktfalen

Concurrentie is zelden vanzelfsprekend aanwezig. Het mededingingsbeleid heeft als doel de concurrentie op markten goed te laten verlopen of te bevorderen en houdt zich derhalve bezig met de voorwaarden of spelregels waaronder markten functioneren (Nederlof et al., 1997b). De spelregels zijn bedoeld om enerzijds concurrentiebepurende gedragingen tegen te gaan en om anderzijds concurrentie te bevorderen. Het in de wet vastgelegde criterium betreft het algemeen belang. Zodra een regeling of machtspositie beoordeeld wordt als strijdig met dit algemeen belang worden maatregelen genomen. Het opsporen en beoordelen van deze zaken wordt gedaan door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA).

C. van Gent maakt in Nederlof et al. (1997b) onderscheid tussen drie groepen concurrentiebepurende gedragingen: concurrentiebepurende samenwerking zoals kartels, discriminatie of uitsluitingsgedrag door een partij om zo een markt af te sluiten voor concurrenten en als laatste: concentraties door fusies en overnames gericht op marktbeheersing. Wanneer dit mededingingsbeleid op de waterschapsmarkt zou worden geprojecteerd, gaat er direct iets mis: doordat bij wet het land geografisch is verdeeld, is per gebied precies één waterschap actief. Concurrentie binnen een gebied is dus niet mogelijk. Ter bevordering van het functioneren van een waterschapsmarkt, kan precies daarom benchmarking wellicht een uitkomst bieden.

2.6.3 Slecht werkende of ontbrekende markten

Bij basismarktfalen gaat het erom welke gedragingen niet zijn toegestaan wegens nadeligheid voor het algemeen belang. Bij falen door slecht werkende of ontbrekende markten gaat het erom dat de markt iets wil wat weliswaar is toegestaan, maar wat niet of moeilijk door een marktdeelnemer zelfstandig kan worden bereikt. In het beleid is hiertoe onderscheid gemaakt in drie groepen:

- Technologiebeleid: de overheid probeert door middel van steunmaatregelen de pluriformiteit en verspreiding van kennistechnologie in en tussen bedrijfssectoren te bevorderen (Nederlof et al., 1997b). Een voorbeeld hiervan is de organisatie Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO); in 1932 bij wet opgericht om

wetenschappelijke kennis toepasbaar te maken voor zowel overheid als bedrijfsleven (TNO.nl, 2016). Nog een voorbeeld is dat middels rapporten zoals Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector (MinBZK, 2004) de overheid probeert andere overheden te ondersteunen op het gebied van benchmarking.

- Industriebeleid, waarbij in hoofdzaak aan voorwaardenscheppend beleid wordt gedaan, zoals aanleg van industrieterreinen en wetenschappelijk onderzoek (Nederlof et al., 1997b). Een tweede facet is het financieel ondersteunen van producenten en bedrijfstakken in moeilijkheden om zo kapitaalvernietiging of ongewenste sociaal-maatschappelijke gevolgen te voorkomen.

- Collectieve goederen en diensten: onder 2.4.3, de coördinatie in de basisorden, werd het probleem van onvolkomen exclusiviteit aangehaald. Bij diverse goederen en diensten zijn de kosten om het profijt uitsluitend voor te behouden aan de koper dermate hoog, dat de markt hierin niet kan voorzien of hierin onvoldoende voorziet (Nederlof et al., 1997a). Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van dijken en het onderhouden van polders. Een aanpak door de overheid is in deze gevallen daarom kansrijker te verwachten dan dat het probleem door de markt wordt opgelost. Eventueel kan bij de eigenlijke productie of levering van de goederen en diensten de markt wel worden ingeschakeld. Wanneer de risico's van een falende markt ten aanzien van het algemeen belang te groot worden geacht, houdt de overheid ook de eigenlijke productie of levering van de goederen en diensten geheel of gedeeltelijk in eigen hand.

2.6.4 Markten met ongewenste uitkomsten

Er bestaat een groep ondernemingen waarbij de overheid omwille van het publieke belang een actievere rol naar zich toetrekt (Ministerie van Financiën, 2007). Meestal betreft dit ondernemingen gerelateerd aan de infrastructuur of die alleen de overheid dienen. Reden voor deze directe vorm van invloed is dat het veelal natuurlijke of gereguleerde monopolies betreffen waarvan de politiek vindt dat het publieke belang moet worden geborgd. In bepaalde gevallen zou de markt wel kunnen werken, echter het risico op disfunctioneren wordt te hoog gevonden om de markt al dan niet volledig in te schakelen. Voorbeelden zijn de voormalige staatsbedrijven Gasunie en spoorbeheerder ProRail die zijn omgevormd tot zelfstandige ondernemingen. Echter, doordat de overheid alle aandelen in bezit heeft kan ze als publieke grootaandeelhouder veel invloed uitoefenen. In het waterbeheer is dit niet anders. Zo zijn ook waterwinbedrijven zelfstandige BV's waarvan alle aandelen in bezit zijn bij decentrale overheden.

2.6.5 Falen van regulering

In Nederlof et al. (1997b) worden twee oorzaken genoemd voor het falen van regulering. Ten eerste is het mogelijk dat het beoogde beleidsresultaat niet wordt behaald, ten tweede kan de situatie zich voordoen waarin de economische kosten hoger zijn dan de baten. Volgens de ene definitie faalt in principe ook beleid wat voor 99% een doel haalt, volgens de andere definitie faalt ook beleid wat 1% meer kost dan het oplevert. De grens tussen marktfalen en marktslagen is dan ook geen harde. Een staatsbedrijf of door de staat gereguleerd bedrijf is economisch misschien niet de beste manier om een dienst te verlenen, de politiek kan echter de redenen aanvoeren dat de

kans te groot is dat de markt onvoldoende in de behoefte gaat voorzien. Wat betreft economische beleidsinstrumenten is dit niet anders: of een cost recovery programma of een benchmarksessie geslaagd is, kan alleen worden vastgesteld in een discussie achteraf tussen alle betrokkenen. Hierin speelt het verhaal achter de “harde” cijfers een belangrijke rol.

Het falen van regulering is een van de motieven voor herregulering en deregulering (Nederlof et al., 1997b). In het verleden is echter ook kostenefficiëntie en beleidseffectiviteit aangehaald. Herregulering is niets anders dan het geheel of gedeeltelijk opnieuw formuleren van regulering, meestal omdat belangrijke omstandigheden zijn veranderd. Deregulering is in principe het verminderen van regulering. Echter, wanneer de publieke allocatie wordt vervangen door marktallocatie, krijgt de overheid de verantwoordelijkheid er op toe te zien dat de nieuwe of vernieuwde markt ook goed werkt. Hierdoor zorgt deregulering bijna altijd voor een herregulering van de allocatie doordat het mededingingsbeleid op de nieuwe of vernieuwde markt van toepassing wordt. Plug et al (2003) spreekt daarom van een veranderende rol voor de overheid.

Een voorbeeld van her- en deregulering is het verzelfstandigen van de NS (Ministerie van Financiën, 2007). Het voormalig staatsbedrijf NS is omgevormd tot een zelfstandige besloten vennootschap. Doordat de overheid alle aandelen van deze B.V. bezit, kan het invloed uitoefenen op het beleid binnen de NS. De voormalige publieke allocatie van het personenvervoer per spoor heeft hierdoor plaatsgemaakt voor een controle op het juist functioneren van de marktallocatie van hetzelfde personenvervoer per spoor. Zou de overheid alle aandelen verkopen aan een private partij, dan zou er sprake zijn van een volledige privatisering. De opkomst van benchmarking binnen de overheid is feitelijk ook herregulering. Hiermee worden geen eisen meer gesteld aan de manier waarop beleid moet worden uitgevoerd, maar aan de resultaten van dat beleid. Het moet efficiënter en effectiever, maar de manier waarop is iets wat benchmarkdeelnemers samen onderling moeten proberen uit te vinden. Evenwel is van liberalisering geen sprake, aangezien de overheid alle spelregels zelf kan opstellen. Zo is ook het opzetten van Waterketen-bedrijven een voorbeeld van herregulering. Precies de wijze waarop een benchmark-deelnemer functioneert, wat haar belangen en beweegredenen zijn, is onderwerp van onderzoek binnen het economisch microniveau.

2.7 Microniveau

2.7.1 Bedrijfskunde

Op het microniveau wordt het gedrag bestudeerd van alle afzonderlijke deelnemers aan het economische leven (Nederlof et al., 1997a). Hieronder vallen fabrikanten, consumenten en overheidsorganen. In tegenstelling tot de relatief abstracte macro- en meso-economie, is het microniveau meer operationeel en praktisch van aard. Het gaat hier om het oplossen van de dagelijkse en middellange termijnvraagstukken waarvoor

concrete afwegingen nodig zijn. Hierom wordt niet zozeer over economie, maar veeleer van bedrijfskunde gesproken. Een waterschap is zoals eerder vermeld te beschouwen als een groot bedrijf. Hierom kan één en ander van het bedrijfsleven geleerd worden.

Voor het voeren van een onderneming is een ondernemingsplan zeer belangrijk (Mulder en Ten Cate, 2006). In dit plan staat naar welk product of dienst vanuit de markt gevraagd wordt, hoe een onderneming hierin kan voorzien en bovenal hoe ze denkt de concurrentie voor te blijven. Erg van belang is hierbij de positie van de onderneming ten opzichte van haar context. Deze context is in feite een omschrijving van de markt: geografisch gebied, partners, concurrenten, klanten, regelgeving en kracht-verhoudingen. Volgens Geest (1990) hoort een onderneming hierbij voortdurend aan zijn concurrentiestrategie te werken. Zeker met het veranderende neerslagpatroon van de laatste jaren zou een waterschap hierom continue moeten bekijken hoe ze hier het beste mee om kan gaan. Belangrijke vragen zijn hierbij: hoe kan de hoeveelheid af te voeren water worden beïnvloed en hoe zijn hierbij de productiekosten te verlagen?

Een ondernemingsplan is niet statisch (Drucker, 1994). Over een korte of langere periode heeft een ondernemer bepaalde variabelen waarmee hij zijn concurrentiepositie kan beïnvloeden. Op de korte termijn is bijvoorbeeld het aantal medewerkers als variabel te beschouwen, op de lange termijn is alles variabel. Ook het veranderen van het aantal vestigingen, fusies en samenwerkingen met andere ondernemingen vallen hieronder (Nederlof et al., 2006). Deze onderwerpen zijn binnen waterschappen geen onbekend terrein. De belangrijkste variabele voor een onderneming blijft echter innovatie. Door vernieuwing van bijvoorbeeld het proces, imago of product kan een ondernemer een wettelijk toegestaan monopolie creëren (Nederlof et al., 2007). Doordat later vaak ook de concurrent innoveert, is meestal slechts sprake van een tijdelijk monopolie. Binnen het waterschap zijn benchmarking en cost recovery voorbeelden van innovatieve instrumenten.

2.7.2 Overheid

Op microniveau wordt ook de overheid bekeken als een groep afzonderlijke deelnemers aan het economisch verkeer. Een enkele deelnemer, zoals een gemeente is hierbij weer te zien als een nieuwe groep bestaande uit afdelingen en diensten. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2007) wordt nadrukkelijk gesteld dat publieke middelen schaars zijn en derhalve doelmatig moeten worden besteed. Dit is een belangrijke reden waarom de overheid al decennia lang naar wegen zoekt waarop ze efficiënter en effectiever kan werken. Hiernaast is in theorie het allocatiemechanisme van de markt efficiënter dan die van de publieke sector. Dit komt puur omdat de overheid veelal een wettelijk monopolie heeft op het leveren van een product of dienst en omdat voor de uitvoerende ambtenaren de winst- of verliesprikkel afwezig is.

Om toch van de voordelen van het allocatiemechanisme van de markt te kunnen profiteren is in de laatste decennia verschillend beleid ontwikkeld (Sopers, 1999). In de

jaren 1980 werd het idee van privatisering opgevat: het verkopen van de overheidsondernemingen die niet noodzakelijkerwijs door de overheid gereguleerd hoefden te worden. In de jaren 1990 volgde hierop onder het thema 'liberalisering' het verzelfstandigen van overheidsdiensten. Door de verzelfstandiging moesten deze overheidsdiensten onderling of met marktpartijen concurreren voor het krijgen van overheidsopdrachten. Hierdoor zou de concurrentie tussen voorheen bescherming genietende overheidsdiensten en private bedrijven eerlijker worden. Ook in de overheidsdiensten die niet met het privatiserings- of liberaliseringsbeleid van doen hadden, is geprobeerd van de voordelen van het allocatiemechanisme van de markt te profiteren. Door een overheidsdienst als onderneming te organiseren, werd geprobeerd efficiënter en effectiever te werken. Inmiddels worden de meeste publieke organisaties als onderneming gerund (Meijerink en Minderman, 2005).

Volgens Mulder en Ten Cate (2006) is ondernemerschap overigens geen functie, maar een houding die iemand aanneemt. Ze stellen dat een ondernemer iemand is die kansen najaagt en doorzettingsvermogen toont. Hierom vinden ze dat ook ambtenaren ondernemers kunnen zijn. Ook Simon noemt in Noordergraaf et al. (1995) een ambtenaar een publieke ondernemer. Directe concurrentie zoals op de markt is binnen de overheid misschien niet mogelijk, maar stimuleren tot creativiteit en innovatie is dat wel. De ontwikkelingen rond benchmarking en cost recovery sluiten hier goed op aan.

2.8 Conclusie

2.8.1 Economische beleidsinstrumenten in het waterbeheer

Op de drie besproken niveaus, macro-, meso- en micro-, zijn economische mechanismen en overheid sterk verweven. Het marktmechanisme speelt zich duidelijk af op het mesoniveau, waarbij de basis is gelegd op het macroniveau. De overheid probeert met behulp van beleid het marktmechanisme te stimuleren en de nadelige effecten te beperken. Zodra de allocatie van een goed of dienst niet meer mogelijk is via het marktmechanisme, kan zo nodig het democratisch mechanisme de verzorging ervan overnemen. De zorg voor waterkeringen is een voorbeeld van een publiek gewenst goed waarvan de allocatie momenteel door het democratisch mechanisme wordt verzorgd. Het bijbehorende beleid is veelal op macroniveau (nationaal beleid) en mesoniveau (stroomgebieden) ontwikkeld. De daadwerkelijke uitvoering vindt echter plaats op microniveau, hetzij door een eigen uitvoerende dienst van een waterschap of door een aanbesteding. Zowel cost recovery als benchmarking zijn te scharen onder de noemer herregulering. Het wordt waterschappen niet opgelegd op welke manier ze efficiënter en effectiever moeten presteren, alleen dat ze efficiënter en effectiever moeten presteren. Vervolgens mogen ze zelf bepalen hoe ze dit denken te kunnen realiseren.

In paragraaf 2.2 zijn de economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery geïntroduceerd. In de paragrafen daarna werden economische theorieën besproken in het licht van waterschappen en genoemde instrumenten. Nu het einde van

dit tweede hoofdstuk is aangebroken is het tijd om te resumeren. In de rest van deze paragraaf worden van de instrumenten benchmarking en cost recovery de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen besproken.

2.8.2 Cost recovery

Sterkten

De grote kracht achter cost recovery is de vrijwilligheid van de transactie (Keeley, 2007). Wanneer individuele partijen weten dat hun gedrag van invloed is op een rekening en ze in staat zijn dit gedrag aan te passen, zullen ze ten minste uitzoeken of aangepast gedrag voor hun lonend is. Is aanpassing van gedrag lonend, dan passen individuele partijen vrijwillig hun gedrag aan. Deze koppeling tussen prijs en prestatie is als prijsmechanisme onderdeel van het markmechanisme (Plug et al., 2003). Omdat er sprake is van een directe relatie tussen een individuele ingezetene en een waterschap met een geografisch monopolie, is evenwel geen sprake van een echte markt. Hierdoor is een aanvullende economische regulering ook niet nodig.

Daarnaast heeft cost recovery een aantal bijzondere voordelen (Keeley, 2007). Zo kan het een grote bijdrage leveren in de aanpak van diffuse bronnen, doordat partijen geprikkeld worden hun gedrag aan te passen. Tevens verdeelt het de rekening eerlijker doordat eenieder betaalt naar gedrag, en neemt de bewustwording van het eigen gedrag van partijen toe. Ook kan cost recovery een schat aan planologisch interessante data opleveren, waarmee planprocessen zijn te verbeteren (Nickel et al, 2014).

Criteria Cost Recovery:

- gedrag moet veranderbaar zijn;
 - gedrag moet meetbaar zijn;
 - verandering gedrag moet meetbaar zijn;
 - betaler moet invloed op gedrag hebben;
 - de beloning moet significant zijn;
 - uitsluitend de betaler moet profiteren van zijn gedragsverandering (volkomen exclusiviteit).
- (Keeley, 2007).

Zwakten

De achilleshiel van cost recovery blijft de beloning; is deze niet significant, dan valt de stimulans voor gedragsverandering weg. Zie de inzet op deze pagina voor andere belangrijke criteria. Wordt hier niet aan voldaan, dan werkt het principe vanzelfsprekend ook niet meer. Hiernaast kan het verkrijgen van gegevens op basis waarvan gebruikers afzonderlijk belast kunnen worden ingewikkeld zijn, maar zoals in andere landen is aangetoond, is het zeker niet onmogelijk.

Kansen

Het potentiële effect op het waterbeheer is groot. Cost recovery is overal toe te passen waar aan de criteria wordt voldaan: het gedrag van een gebruiker moet in de tijd meetbaar en veranderbaar zijn; de beloning moet significant zijn en alleen de gebruiker moet profiteren van de verandering van zijn eigen gedrag. Binnen het waterbeheer voldoen meerdere zaken aan deze voorwaarden. Denk bijvoorbeeld aan het afkoppelen

van verhard oppervlak. In hoofdstuk vijf worden de mogelijkheden besproken. Dankzij cost recovery worden consumenten tevens bewuster van hun gedrag, doordat iedereen zal onderzoeken of het voor hun specifieke situatie loont hun gedrag aan te passen.

Bedreigingen

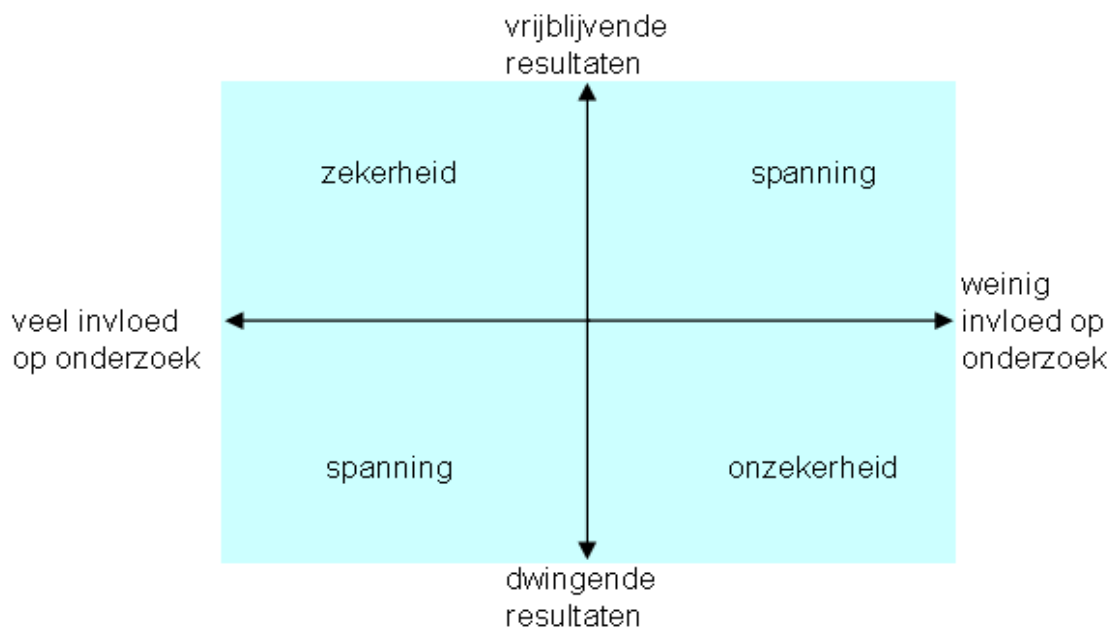
Binnen het waterbeheer is het aanpassen van heffingen op basis van gemeten gedrag momenteel niet toegestaan, dit omdat het systeem van heffingen landelijk en bij wet is vastgesteld (Schwartz, 2004). Hiermee lijkt de basis voor cost recovery op dit moment weg te vallen, daar momenteel alle gebruikers profiteren van het spaarzame gedrag van een enkele gebruiker. Wel kan achteraf persoonsgebonden subsidie worden gegeven voor behaalde prestaties. Hierdoor is het cost recovery mogelijk toe te passen zonder dat wetgeving hoeft te worden aangepast. Door duidelijk aan te geven wat de korting is ten opzichte van het normale tarief, wordt een verbruiker jaarlijks herinnerd aan de prestatie. In feite lijkt dit enigszins op de jaarlijkse eindafrekening bij gas en elektra.

Hiernaast is het draagvlak onder alle betrokken van groot belang. Het moet vooraf precies duidelijk zijn wat het aanpassen van gedrag oplevert en hoe dit gemeten wordt.

2.8.3 Benchmarking

Binnen benchmarking wordt tot op zekere hoogte gebruik gemaakt van theorieën uit de marktwerking om op het gebied van waterbeheer verbeteringen in te voeren. Vanuit het waterbeheer wordt gezamenlijk een soort waterbeheersmarkt opgezet, waarin geselecteerde instanties zoals waterschappen de deelnemers zijn. Binnen deze markt wordt bij elke benchmark op maat een klimaat gecreëerd van gezamenlijke verbetering. Via een relatief vrijwillige concurrentie om het beste resultaat worden prestatiecijfers vergeleken. Echter, in plaats van de harde tucht der markt, proberen deelnemers gezamenlijk te achterhalen hoe het kan dat verschillend gepresteerd wordt. De deelnemers met de minste scores mogen bij het verbeteren van hun prestaties gebruik maken van de kennis en innovaties van de andere deelnemers. Dit laatste is weer te vergelijken met een samenwerkingsverband zoals die wel meer tussen bedrijven wordt aangegaan.

Voor het goed functioneren van benchmarking moet aan een aantal criteria worden voldaan, zie hiervoor ook de inzet op de volgende bladzijde. Deze verschillen echter naar gelang welke doelen centraal staan. In het begin van dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt in een viertal benchmarksituaties en een vijftal hoofddoelen.



Figuur 2.2, Indeling benchmarksituaties op basis van ROB, 2002

Hoofddoelen (MinBZK, 2004):

- van elkaar en met elkaar leren;
- het bieden van transparantie aan de omgeving;
- het afleggen van verantwoording aan de omgeving;
- het ondersteunen van extern toezicht (vergelijkend toezicht);
- het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie).

Hoewel de hieronder beschreven sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor alle benchmarksituaties gelden, verschilt de mate waarin deze punten een rol spelen per hoofddoel.

Sterkten

De grootste kracht achter benchmarking is het leren van én met elkaar (ROB, 2002; MinBZK, 2003; MinBZK, 2004). Door het onderling beschikbaar stellen van kennis en ervaring kan de hele groep gebruik maken van de beste en slimste ideeën binnen de groep. Met behulp van deze beschikbare kennis en ervaring kan onderzocht worden hoe prestatieverschillen ontstaan. Door innovaties met elkaar te delen hoeft niet ieder waterschap opnieuw het wiel uit te vinden, wat een grote motivatie is om eigen prestaties te verbeteren en te delen.

Zijn deelnemers onderling en naar buiten toe volkomen transparant, dan ontstaat tevens een band van vertrouwen. Niet alleen zijn deelnemers zo eerder geneigd beter mee te werken, ook ingezetenen krijgen een beter beeld wat er met hun belastinggeld gebeurt. Hierdoor nemen zowel het draagvlak om aan benchmarks mee te werken, als het maatschappelijk draagvlak voor waterschappen toe (ROB, 2002).

Zwakten

De belangrijkste zwakke plek is de kwaliteit van de gegevens. Parameters zijn niet altijd even makkelijk te meten, net zoals dat het niet makkelijk is om van alle metingen vast te kunnen stellen of deze betrouwbaar zijn. Een gezegde luidt: *“Elke waarheid is te verbergen onder een deken van transparantie”*. Onderling vertrouwen en respect speelt daarom een zeer grote rol in de kwaliteit van een benchmark. Een tweede zwakte is de prestatiedruk om na een benchmark snel betere resultaten te kunnen laten zien: implementatie kost tijd.

Kansen

Alles wat op kwantitatieve of kwalitatieve wijze is te vergelijken, kan theoretisch gezien in aanmerking komen voor een benchmark. Of iets ook wordt onderzocht, bepaalt de landelijke politiek of de waterschappen zelf. Zo is een ruimtelijke analyse zelf ruimtelijk niet meetbaar, behoudens het aantal meters bijbehorend archief. De doorlooptijd, effecten, kosten en de wijze van uitvoering van deze ruimtelijke analyse zijn echter wel de maat te nemen. Het eerste doel hierbij is niet het exact duiden van prestaties, maar vooral de aanwezigheid en achterliggende oorzaken van verschillen.

Voornaamste criteria Benchmarking:

- afspraken over het gehele proces moeten gemaakt kunnen worden;
- voldoende aantal deelnemers;
- representatieve prestatiegegevens;
- tijd/financiën afdoende beschikbaar;
- wederzijds respect en vertrouwen.
- niet alleen op basis van cijfers, maar ook op achterliggend verhaal.

Ook waterschappen hebben tegenwoordig een ondernemingsplan. Benchmarking is een kans voor waterschappen om aan de maatschappij te laten zien dat ze zichzelf scherp kunnen houden en serieus werk maken van het efficiënt en effectief uitvoeren van beheerstaken. Het laat tevens aan de maatschappij zien wat per onderwerp de kosten van waterbeheer zijn. Benchmarking kan zo bijdragen aan de maatschappelijke bewustwording van de kosten van het in stand houden van ons bijzondere land.

Bedreigingen

Meerdere valkuilen zitten in de voorbereiding en uitwerking van de benchmark zelf. Zijn er geen goede afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het doel, de parameters, de methode, of worden appels met peren vergeleken, dan is de waarde van de uitkomsten nul. Daarnaast moet gewaakt worden dat de uitkomsten niet oneigenlijk gebruikt worden voor doelen waar de benchmark niet voor was opgezet. Openheid en transparantie kunnen tegelijkertijd ook een bedreiging zijn. Hoewel een benchmark absoluut niet bedoeld is om winnaars en verliezers aan te duiden, zodra prestatiegegevens openbaar worden gemaakt kan de media met deze data doen wat ze wil. Deze potentiële publieke negativisme kan benchmarkdeelnemers afschrikken om open en eerlijk over eigen prestaties te zijn. Precies hierom is het zo belangrijk om niet alleen naar cijfers te kijken, maar juist naar het verhaal achter de cijfers. De praktijk laat uiteindelijk zien dat kwaliteit tijd kost: een goede benchmark vergt kennis van zaken (Kenniscentrum Benchmarking, 2007).

2.8.4 Cost recovery en Benchmarking in kort bestek

Onderstaand schema laat de positie zien van cost recovery en benchmarking ten opzichte van Macro-, meso- en micro-economisch niveau.

	Cost recovery	Benchmarking
Macro	<ul style="list-style-type: none"> - wetten m.b.t. taken waterschap - ontwikkeling nieuw beleid - wetgeving m.b.t. heffingen - onvolkomen exclusiviteit aanpakken - rol burgers, bedrijven en overheid 	<ul style="list-style-type: none"> - wetten m.b.t. taken waterschap - ontwikkeling nieuw beleid - politiek wil betere financiële prestaties - onvolkomen exclusiviteit aanpakken
Meso	<ul style="list-style-type: none"> - Geografisch monopolie, - monopolistische concurrentie - verbeteren financiële prestaties (doelmatigheid, doeltreffendheid) - leren door samenwerken - reguleringsbeleid m.b.t. marktfalen - CR vorm van herreguleren - sociologie: hoe verandering gedrag mensen te bewerkstelligen 	<ul style="list-style-type: none"> - Geografisch monopolie, waterschapsmarkt - financiële prestaties (doelmatigheid, doeltreffendheid) = vraag naar concurrentiemechanisme - onzekerheden verkleinen door samenwerken - leren door samenwerken - reguleringsbeleid m.b.t. marktfalen - BM vorm van herreguleren
Micro	<ul style="list-style-type: none"> - waterschap als bedrijf - economisch slimste oplossing - uitnodigen tot vrijwillige gedragsverandering - waterketenbedrijven - samenwerking met gemeenten m.b.t. gebiedsontwikkelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - waterschap als bedrijf - onderling delen 'bedrijfsgeheimen' - uitvoering en follow up benchmarks - transparantie en dialoog richting de samenleving

De gegevens komen uit paragrafen 2.3 tot en met 2.7

Onderstaand schema vat de uitkomsten van de sterkte-zwakte analyses van cost recovery en benchmarking samen.

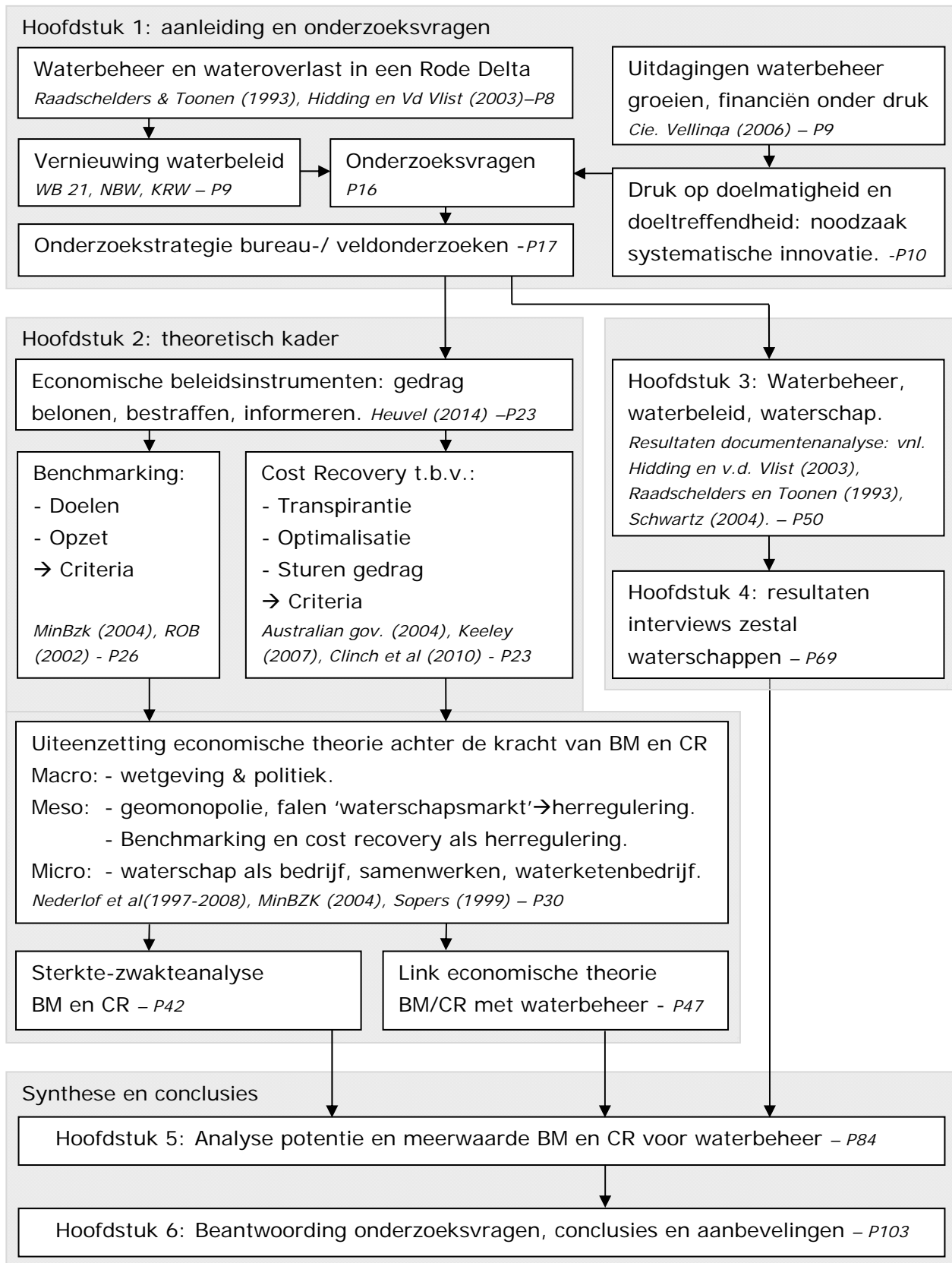
	Cost recovery	Benchmarking
Sterkten	<ul style="list-style-type: none"> - koppeling rekening aan gedrag - vrijwilligheid van transacties - aanpak diffuse bronnen - bewustwording van gedrag 	<ul style="list-style-type: none"> - leren van en met elkaar - verspreiden van innovaties - groei van onderling vertrouwen - vergroten draagvlak voor waterschappen
Zwakten	<ul style="list-style-type: none"> - bonus klein = geen verandering - data verzamelen is veel werk - verandering gedrag gaat langzaam 	<ul style="list-style-type: none"> - goede kwaliteit gegevens - onderling vertrouwen - prestatiedruk om snel te leveren
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> - zeker toepasbaar - groot effect op waterbeheer - maatschappelijke bewustwording 	<ul style="list-style-type: none"> - zeer breed toepasbaar - groot effect op waterbeheer - maatschappelijke bewustwording
Bedreigingen	<ul style="list-style-type: none"> - variabele heffing momenteel wettelijk niet toegestaan - sterk afhankelijk van draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> - matige voorbereiding benchmark - matige uitvoering benchmark - matige follow up benchmark - oneigenlijk gebruik uitkomsten

De gegevens komen uit paragrafen 2.8.2 en 2.8.3

2.8.5 Uitdaging – toepassing van meerwaarde

In het afgelopen hoofdstuk is ingegaan op de beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery, en op de economische en bedrijfskundige theorieën die van invloed zijn op deze instrumenten. Daarna zijn deze instrumenten gespiegeld aan de principes van de genoemde theorieën. In theorie kan cost recovery helpen om de efficiëntie te verhogen door het verminderen van de hoeveelheid werk. Benchmarking kan in theorie helpen om de uitvoering van het resterende werk effectiever te realiseren. Hiernaast kan cost recovery een schat aan informatie opleveren, waarmee veel meer inzicht verkregen kan worden in de werking van regionale en lokale watersystemen. Deze informatie draag bij aan het verbeteren van planprocessen in vraagstukken waarin water een raakvlak is. Hoe deze instrumenten nu in de praktijk worden gehanteerd, volgt in de komende twee hoofdstukken. Daarna zullen de waarnemingen uit de praktijk tegen het licht van de uitkomsten van dit theoretisch kader gehouden worden, om zodoende in het laatste hoofdstuk de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

2.8.6 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 2



Hoofdstuk 3 / Waterbeheer, waterbeleid, waterschap

3.1 Inleiding waterbeheer

In het begin was waterbeheer een algemeen belang waar vermoedelijk bijna iedereen bij was betrokken (Raadschelders en Toonen, 1993). Bescherming tegen hoogwater en afwatering van de landbouwgronden was een noodzaak voor iedereen die van het land leefde en erop woonde. Uit de samenwerkingsverbanden die deze beschermende taak op zich namen, kwamen in de 13^e eeuw de eerste waterschappen voort. Tot in de twintigste eeuw bleven de meest voorname taken van een waterschap de waterkwantiteit: het omgaan met een tekort of overschot aan water en de veiligheid tegen hoogwater. In de twintigste eeuw is dit takenpakket om diverse redenen veranderd. Hiernaast kwamen er ook andere instituten die zich bezig hielden met water.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery een meerwaarde kunnen zijn voor waterschappen, zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de manier waarop waterschappen zijn ingericht. Om voldoende helderheid te krijgen over de rol van het waterschap binnen het Nederlandse waterbeheer, zal eerst worden ingegaan op wat er precies aan water beheerd kan worden. Na het bespreken van de bijbehorende wetten en instituten, volgt het takenpakket van het waterschap en hoe deze momenteel wordt gefinancierd.

Voor een aanzienlijk deel betreft dit hoofdstuk een documentenanalyse, voornamelijk gebaseerd op de werken van Schwartz (2004) en Raadschelders en Toonen (1993). Naast het gebruik van andere boeken en werkdocumenten zoals statuten van vele instituten, is de inhoud van dit hoofdstuk geverifieerd aan de hand van informatie uit een aantal interviews met medewerkers van diverse waterschappen.

3.2 Water als fysiek object van beheer

3.2.1 Veelzijdig water

Er valt veel te beheren aan water, niet in de laatste plaats omdat ze in meerdere vormen in de fysieke leefomgeving aanwezig is (Schwartz, 2004). Zowel de vorm van water – lengte, breedte en diepte van een waterobject – kan verschillen alsook het karakter van water. Denk bij het laatste aan het veranderen van de verticale en horizontale afmetingen en snelheid van een waterobject ten gevolge van natuurlijke of menselijke oorzaken. Ook zeer van belang zijn de verschillende eigenschappen en kwaliteiten die water kan bevatten, waarmee het geschikt is voor meerdere doeleinden.

In de leefomgeving kan water worden gevonden in watersystemen en in waterketens. Een watersysteem is het geheel aan grond- en oppervlaktewaterlichamen binnen een

bepaald geografisch gebied. Een waterketen ontstaat door het menselijke gebruik van water. Het begint bij het onttrekken van water aan een watersysteem waarna het via een buizenstelsel bewerkt, getransporteerd of gebruikt wordt als irrigatie-, drink-, proces- of rioolwater. Een waterketen sluit bij het terugbrengen van het water in een watersysteem, of bij het hergebruik ervan in een waterketen. Ten behoeve van het gebruik van water in waterketens worden eisen gesteld aan de hoeveelheid en de chemische, fysische en biologische samenstelling. Tevens kan er gebruiks- en belevingswaarde worden onderscheiden. Het beheer van waterobjecten heeft betrekking op een of meerdere van deze eisen en waarden. Schwartz (2004) onderscheidt daarom de volgende beheerstaken: veiligheidsbeheer, waterkwantiteitsbeheer, waterkwaliteitsbeheer, leidingwaterbeheer, rioolbeheer, zuiveringsbeheer en functiebeheer. Deze verschillende vormen van beheer worden hierna kort omschreven.

3.2.2 Vormen van waterbeheer

Veiligheidsbeheer heeft als doel het tegengaan van overstromingsgevaar. Dit gebeurt ondermeer door middel van aanleg, verbetering en instandhouding van waterkeringen (Schwartz, 2004). Echter, het niet vergroten van een risico door onder meer het niet verder bebouwen van kwetsbare gebieden valt hier ook onder (Hidding en Van der Vlist, 2003). Voor de waterkeringen wordt onderscheid gemaakt in primaire en secundaire keringen. Primaire keringen betreffen duinen, dijken, dammen en sluizen langs de kust en de grote rivieren. Secundaire keringen betreffen alle overige keringen zoals boezem- en polderkaden.

Waterkwaliteitsbeheer stelt eisen aan onttrekkers, gebruikers en zij die lozen op een watersysteem. Door het handhaven van een bepaalde kwaliteit moet voorkomen worden dat de ene gebruiker bovenmatig last heeft van het gebruik van grond- en oppervlakte water door een andere gebruiker. Beheersmiddelen zijn bijvoorbeeld de eisen stellende vergunningen voor het innemen van oppervlaktewater, het slaan van bronnen en het lozen van water.

Waterkwantiteitsbeheer draait om het faciliteren van verschillende soorten grondgebruik door middel van het beheersen van de hoeveelheid grond- en oppervlaktewater in een bepaald gebied (Schwartz, 2004). Met behulp van sloten, gemalen, sluizen, duikers en stuwen wordt getracht een bepaald peil te handhaven. Hierbij stellen bepaalde gewassen, verschillend natuur en oude funderingen andere eisen aan de te hanteren peilen. Waterbuffers kunnen helpen voorkomen dat perioden met een teveel of een tekort aan water voor te grote problemen zorgen.

Leidingwaterbeheer begint bij de inname en zuivering van water uit watersystemen ten behoeve van consumptie en industrieel proceswater. Het leidingwaterbeheer is wat aanleg, onderhoud en bedrijfsvoering betreft niet alleen verantwoordelijk voor de waterzuiveringen, maar ook van het distributienetwerk. Waterkwaliteitsbeheer moet er

in eerste instantie voor zorgen dat het ingenomen water een bepaald basisniveau bezit. Op dit punt komen deze twee beheersvormen samen.

Rioolbeheer heeft betrekking op de inzameling en transport van afval- en regenwater afkomstig van huishoudens, industrie en verharde oppervlakken als wegen en pleinen. In veel gevallen wordt hemelwater apart afgevangen en direct op open water geloosd. Via een ondergronds netwerk van riolen, tijdelijke overstortvoorzieningen, persleidingen en gemalen wordt het afvalwater met de rest van het hemelwater afgevoerd naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi). Een rwzi zelf valt onder het zuiveringsbeheer.

Zuiveringsbeheer is verantwoordelijk voor de zuivering van rioolwater. Na ontvangst in rwzi's wordt het rioolwater gezuiverd en op open water geloosd. Hiermee komt rioolbeheer met waterkwaliteitsbeheer in aanraking.

Functiebeheer is de laatste vorm van beheer die Schwartz (2004) onderscheidt. Functiebeheer is het onderling afstemmen van de functies van het wateroppervlak zoals recreatie, transport, wonen en natuur. Door het inrichten van de directe omgeving met faciliterende voorzieningen kunnen functies worden versterkt. Waterdiepte en -kwaliteit van vaar- en zwemwater behelzen eisen, waardoor functiebeheer grenst aan eerder genoemde beheersvormen.

Duidelijk is dat het beheren van water vele vormen kent met elk eigen vraagstukken. In de volgende paragraaf zal per vorm waterbeheer worden aangegeven welk beleid ten aanzien van deze vraagstukken momenteel geldt en wie voor de uitvoering hiervan verantwoordelijk is.

3.3 Waterbeleid

3.3.1 Nationaal beleid

In 1798 is Rijkswaterstaat opgericht met als doel de planning, realisatie en beheer van grote waterbouwkundige projecten te organiseren (Schwartz, 2004). Op lager niveau hielden meerdere overheden zich eveneens bezig met het beheer van water. Langzaam kwam er daarom behoefte aan kaderstellend nationaal beleid wat lokaal overstijgende projecten een hand moest bieden en verantwoordelijkheden moest vastleggen. Echter, pas na de watersnoodrampen van 1916 en 1953 kwam de vorming van het beleid echt op gang. Hieronder volgt een uiteenzetting van het huidige kaderstellend beleid, waarbij steeds wordt aangegeven wie er verantwoordelijk is⁹. Hierdoor wordt duidelijk wat precies de huidige taak van het waterschap is. De in de volgende paragraaf genoemde vormen van waterbeheer komen terug in de verschillende vormen van beleid.

⁹ Voor een overzicht van de historische beleidsontwikkeling kan Schwartz (2004) en Raadschelders en Toonen (1993) worden nageslagen.

3.3.2 Veiligheidsbeleid

Veiligheidsbeleid heeft betrekking op de primaire waterkering langs de kusten en grote rivieren. Na de watersnoodramp in 1953 werd de Deltawet vastgesteld; middels omvangrijke projecten moest een bepaald veiligheidsniveau bereikt worden. De Wet op de Waterkering (Wwk) uit 1996 is erop gericht om dit veiligheidsniveau wat betreft de primaire waterkeringen te handhaven (Ministerie van V&W, 1996b). In de Wwk is geregeld dat Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor het beheer van de primaire waterkeringen zonder achterland, zoals de afsluitdijk en de Oosterscheldekering. De dagelijkse verantwoording voor aanleg en onderhoud van de overige waterkeringen ligt echter bij de waterschappen (Raadschelders en Toonen, 1993). De provincies voeren het toezicht op alle primaire waterkeringen en rapporteren periodiek aan de centrale overheid (Ministerie van V&W, 1996b).

De wateroverlast en bijna-rampen in het rivierengebied in 1993 en 1995 leidde tot de bewustwording omtrent de overstromingsrisico's en -gevolgen in dit gebied. Met behulp van de Deltawet Grote Rivieren (Ministerie van V&W, 1995) werd de veiligheidsniveaus in de stroomgebieden van de Rijn en Maas versneld verbeterd. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier (Ministerie van V&W, 2006a) moet er sindsdien voor zorgen dat niet opnieuw ongewenste ontwikkelingen zouden plaatsvinden in het winterbed van de rivier. De BRvR leidde tot een beperkingen aan activiteiten op en rond primaire waterkeringen¹⁰. Volgens Schwartz (2004) valt de wetgeving in de periode vanaf de Deltawet tot en met de BRvR binnen de oude risicofilosofie van "water keren". In de periode hierna doet "water accommoderen" zijn intrede in het beleid.

In 1998 was er opnieuw sprake van grootschalige wateroverlast, ditmaal in de regionale watersystemen. Nadat diverse overheden gezamenlijk gepleit hadden voor het accommoderen van water als leidend principe, werd dit ook een belangrijke conclusie van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (Cie WB21, 2000). Technische maatregelen alleen waren volgens Cie WB21 niet voldoende, ruimtelijke maatregelen dienden eveneens getroffen te worden. In het waterbeleid moest met name de externe afstemming met ruimtelijk beleid meer nadruk krijgen. Onder meer het instrument "watertoets" is hiertoe bedacht (Hidding en Van der Vlist, 2003). Met deze toets moeten ruimtelijke en waterbelangen op elkaar worden afgestemd, opdat de doelstellingen uit de waterhuishouding niet door ruimtelijke ontwikkelingen worden bedreigd.

Met betrekking tot accommodatie van water in het hoofdwatersysteem is er door middel van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de rivier een hoeveelheid ruimte gereserveerd voor een aantal noodoverloopgebieden (Ministerie V&W, 2006a). Rijkswaterstaat werkt en voert samen met betrokken gemeenten, provincies en waterschappen projecten uit in het rivierengebied. Met betrekking tot het regionale watersysteem zijn bestuurlijke afspraken vastgelegd in het Nationaal bestuursakkoord

¹⁰ Vastgelegd in de Wet beheer rijkswaterstaatwerken waarbij Rijkswaterstaat toeziet op naleving (Ministerie van V&W, 1996a).

Water (NBW) (Ministerie van V&W et al., 2003). Deze afspraken richten zich op het aanwijzen en inrichten van gebieden waarin tijdelijk water kan worden geborgen. Hiernaast is in het NBW een normering vastgelegd met betrekking tot de overstromingskans van verschillende vormen van grondgebruik. Een wateroverlastnormering voor het hoofdwatersysteem bestond al¹¹.

3.3.3 Integraal waterbeleid

Tot de tweede helft van de jaren 1980 waren waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeleid afzonderlijke beleidspoten, elk met een eigen wetgeving en instrumentarium (Schwartz, 2004). Het inzicht dat deze beleidsvelden sterk samenhangen met vooral milieu- en waterbeleid in brede zin, leidde ertoe dat het afzonderlijke beleid voor waterkwaliteit, -kwantiteit en functiebeheer zijn opgegaan in de noemer "Integraal waterbeleid". De start werd hierbij in 1984 gemaakt met de Nota Meer dan de som der delen (VROM, 1984) In de jaren hierna werd met behulp van de Derde Nota Waterhuishouding (V&W, 1989) grote vorderingen gemaakt met betrekking tot de interne afstemming van beleidsvelden. Tegen het jaar 2000 bleek dat de aanpak van enkele vraagstukken, zoals de aanpak van verdroging, toch moeizaam op gang te komen. Reden hiervoor was de gebrekkige afstemming tussen het waterbeleid en andere beleidsvelden. Bovendien toonden in de jaren 1990 de (bijna) overstromingen in het rivierensysteem aan dat ook het waterkwantiteitsvraagstuk niet op orde was.

Uit de ontwikkelingen van de jaren 1990 ontstond de opdracht voor de Vierde Nota Waterhuishouding, NW4 (V&W1998), om vooral de externe afstemming te bevorderen en nieuwe problemen als klimaatontwikkeling en bodemdaling te identificeren. Volgens NW4 moesten met name het natuur-, milieu- en ruimtelijk beleid in samenhang met het waterbeleid tot stand komen. Een belangrijk punt hierbij was de grotere capaciteit die het watersysteem moest krijgen om zelf variaties in de aan- en afvoer op te kunnen vangen. Deze flexibiliteit diende er niet alleen te komen door het geven van meer ruimte aan het watersysteem, maar ook door het watersysteem te zien als een van de sturende elementen in de ruimtelijke ordening. Vooral het laatste was nieuw: water ruimte laten sturen, in plaats van andersom. Waterbeheerders zouden juist de mogelijkheden en onmogelijkheden van het watersysteem moeten aangeven.

Wat door NW4 al boven water werd gehaald, onderstreepten de studies Waterbeheer voor de 21^e eeuw (Cie WB21, 2000) en het kabinetsstandpunt Anders omgaan met water (V&W, 2000). De externe afstemming tussen water- en ruimtelijk beleid moest verbeterd en de variaties in wateraanvoer en -afvoer dienden beter te worden opgevangen binnen het watersysteem zelf. Door het anders organiseren van het waterbeheer binnen de bestaande organisatorische kaders diende het nieuwe

¹¹ Schwartz (2004) merkt op dat beide landelijke normeringen enkel gelden voor primaire keringen en helaas niet voor secundaire keringen. Dreigende en werkelijke kadebreuken in secundaire keringen in 1998 en 2003 lijken aan te geven dat ook hier een landelijke normering op zijn plaats is.

waterbeleid vorm te krijgen. Hiertoe gemaakte afspraken tussen het Rijk, IPO, VNG en UvW werden vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (V&W et al, 2003). In het NBW wordt aangegeven hoe door middel van nieuwe instrumenten het waterbeleid vorm moest krijgen, en hoe dit gefinancierd diende te worden.

Nieuwe instrumenten en verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden met betrekking tot bovengenoemde nieuwe waterbeleid zijn als volgt verdeeld (Hidding en van der Vlist, 2003): allereerst is in de studie WB21 Nederland opgedeeld in zogenaamde deelstroomgebieden, waarvoor deelstroomgebiedsvisionen opgesteld zijn. Deze visionen bestaan uit een water- en ruimtelijke opgave. De waterschappen dienen hierbij aan te geven in wateropgaven hoe in het regionale watersysteem wordt omgegaan met de vraagstukken zoals die door NW4 en WB21 zijn gesignaleerd. Hierbij wordt ook aangegeven hoeveel ruimte vanuit de watervraagstukken wordt geclaimd: de ruimtelijke opgave. De gemeenten hebben aan de hand van deze ruimteclaim gemeentelijke waterplannen opgesteld (V&W et al, 2003). De provincies, de spil in dit hele proces¹², maken op basis van de genoemde opgaven en plannen een integrale afweging van de ruimtebehoefte voor de verschillende gebruiksfuncties binnen de deelstroomgebieden. De provincies en onderliggende gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de doorwerking van deze ruimtelijke opgaven. Doel achter dit hele proces is om in 2015 de watersystemen op orde te hebben, en deze tot medio 2050 op orde te houden.

Voor het opstellen van de water- en ruimteopgaven kan gebruikt worden van zowel waterkansen- als watterisicokaarten (Hidding en van der Vlist, 2003). Via deze kaarten kunnen waterschappen de provincies en gemeenten vooraf en tijdens het opstellen van ruimtelijke plannen informeren, over welke mogelijkheden en beperkingen zij zien op basis van het watersysteem. Om te voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen voor nieuwe overlastsituaties zorgen, is de watertoets in het leven geroepen (Hidding en van der Vlist, 2003). Bij het opstellen van een bestemmingsplan dient de betreffende waterbeheerder te toetsen of de ruimtelijke plannen niet in conflict komen met het waterbeleid. De betreffende gemeente dient na overleg in het bestemmingsplan in een waterparagraaf aan te geven hoe er rekening is gehouden met de belangen van het water. In de praktijk bleek het achteraf toetsen van het bestemmingsplan niet goed te werken. Plannen waren veelal dusdanig ver gevorderd opdat de mogelijke voordelen van een samenwerking veelal teniet werden gedaan. Op basis van de 2^e evaluatie van de watertoets, 'Watertoetsproces op weg naar bestemming' (Min V&W, 2006b), wordt dan ook aangeraden om waterschappen zo vroeg mogelijk in het planproces te betrekken.

Hoewel in het NBW afgesproken is dat elke gemeente een gemeentelijk waterplan opstelt, bestonden er voor die tijd al vele gemeentelijke waterplannen (Hidding en van der Vlist, 2003). Gemeentelijke diensten hadden het waterplan ontdekt als middel om

¹² De provincie kreeg deze rol omdat zij het regionale omgevingsbeleid ervoor ook al verzorgde; ze vertaalt het rijksbeleid naar streekplannen en houdt toezicht op gemeenten en waterschappen.

het waterbeleid, vaak samen met waterschappen, drinkwaterbedrijven en andere belanghebbenden, meer op een lijn te krijgen. Waterschappen zagen het hierbij als een kans om tegelijkertijd het eigen stedelijk waterbeheer meer te concretiseren. Volgens Schwartz (2004) nam in het gemeentelijk waterplan de aandacht voor extern integratie van beleid als recreatie, stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ordening toe. In artikel 4 van het NBW is deze externe integratie later verplicht gesteld.

Het integraal waterbeheer heeft uiteindelijk ertoe geleid dat nu grofweg de trits “vooraf informeren, samenwerken, achteraf toetsen” geldt. Door zo vroeg mogelijk met alle betrokkenen om tafel te gaan zitten, worden vele problemen voorkomen. Waterbeheerders zien van deze werkwijze de voordelen in met betrekking tot de realisatie van het eigen beleid, wat de bottom-up ontwikkeling van enkele van de eerder genoemde instrumenten verklaard.

3.3.4 Leidingwater-, riool- en zuiveringsbeheer

Waterkwantiteit- en -kwaliteitsbeheer gaat verder dan alleen de bescherming tegen droogte en overstroming, beschermen van natuurwaarden en de afweging tussen water en ruimte. Ook het gebruik van water door de mens voor huishoudelijke en industriële doelen valt hieronder. Hier wordt met name geduid op het leidingwater-, riool- en zuiveringsbeheer.

In artikel 2 van de drinkwaterwet (VROM, 2009) staat helder omschreven dat de overheid zorg draagt voor de openbare drinkwatervoorziening. De wet is alleen van toepassing op de productie en distributie van drinkwater en ander huishoudelijk water. Industriewater en ander laagwaardig water valt buiten het kader van deze wet. Voor de productie zijn drinkwaterbedrijven opgericht die volledig in handen zijn van lokale overheden¹³.

Het rioolbeheer is een gemeentelijke zorgplicht, aldus omschreven in de Wet Milieubeheer (Ministerie V&M, 1979). Op doelmatige wijze dient elke gemeente al het afvalwater afkomstig van haar grondgebied in te zamelen en te transporteren. Hoe dit precies tot stand wordt gebracht moet worden omschreven in een rioleringsplan. Hoewel de gemeente dit plan opstelt, dient dit wel in overleg met de Gedeputeerde staten van de betreffende provincie en met de andere betrokken waterbeheerders te gebeuren. Immers, een zuiveringsbedrijf dient het water te ontvangen en uiteindelijk gezuiverd te lozen in water wat beheerd wordt door een waterschap. Hoewel niet verplicht kan ook een afvalwaterplan worden opgesteld (Schwartz, 2004). Hierin kunnen de gemeente en het waterschap afspraken maken over het beheer van dit gedeelte van de waterketen.

Het zuiveren van afvalwater is ondergebracht bij de waterschappen (Ministerie V&W et al, 1969). Het is het waterschap hierbij toegestaan om de zuivering in beheer te

¹³ Uit de jaarstukken van de grootste drie Nederlandse drinkwaterbedrijven, te weten Vitens, BrabantWater en Evides, blijkt dat de aandeelhouders uitsluitend bestaan uit Provincies en Gemeenten.

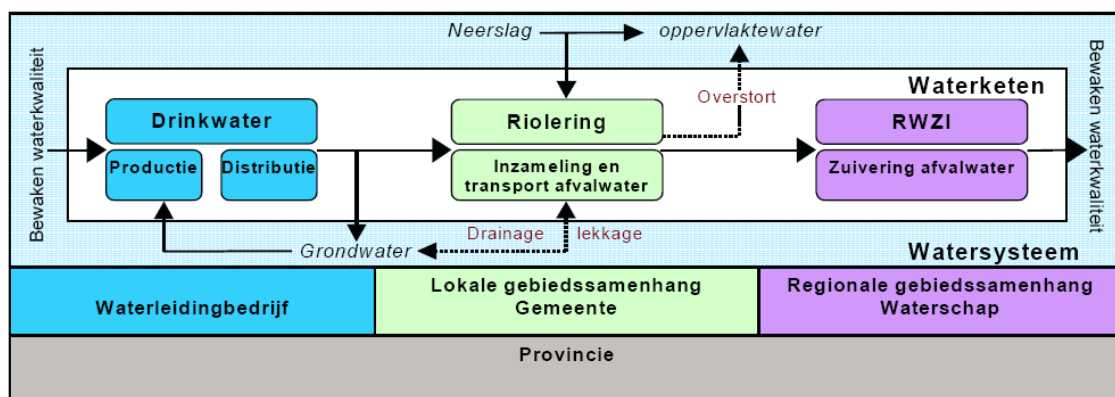
brengen bij een derde partij. Wel houdt het waterschap de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot het zuiveren van afvalwater. Hiernaast staat het bedrijven vrij om het eigen afvalwater zelf te zuiveren. Gezuiverd water wat geloosd wordt dient echter wel te voldoen aan de eisen zoals vastgelegd in een lozingsvergunning.

3.3.5 Ontwikkelingen

Het waterbeheer deelt een belangrijke eigenschap met water zelf: ze is vrijwel permanent in beweging. Op het huidige ogenblik zijn er met betrekking op eerder genoemde waterwetgeving en –beleid drie grote veranderprocessen in gang gezet of, gezien de snelheid waarmee sommige wetten veranderen, relatief recent afgerond. Zo wordt niet alleen de Waterschapswet vernieuwd, maar is er een relatief nieuwe Waterwet. Hiernaast loopt er een breed gevoerde discussie over waterketens en zijn voor het waterbeheer relevante veranderingen binnen de ruimtelijke ordeningwetgeving ophanden.

Waterketens

In paragraaf 3.2.1 is het begrip *waterketen* toegelicht. Het Ministerie van VROM heeft in 2006 een Rijksvisie Waterketen gepubliceerd waarin wordt aangegeven waarom het beter zou zijn om de afzonderlijke beheertaken leidingwater-, riool- en zuiveringsbeheer om te zetten naar één waterketenbeheer. De waterketen begint en eindigt in het watersysteem, wat bestaat uit het oppervlaktewater en het grondwater. Samen zijn de waterketen en watersysteem ingebed in de leefomgeving. Het belangrijkste voordeel van de vorming van waterketens is de betere afstemming tussen de schakels binnen de waterketen enerzijds en tussen de waterketen, het watersysteem en de leefomgeving anderzijds.



Figuur 3.1, uit Min. VROM, 2006 (Rijksvisie waterketen).

In het Bestuursakkoord Waterketen (VROM et al, 2007) zijn al grote stappen gezet om tot een verregaande ketenintegratie te komen. Hoewel de zorgplicht voor het functioneren van een waterketen bij de overheid blijft en deze daarmee toeziet op de borging van de publieke belangen, heeft het ministerie van VROM (2006) tot doel gesteld dat het bedrijfsleven bij de uitvoering maximaal moet worden gemobiliseerd. Hoewel alle waterschappen actief bezig zijn met waterketenbeheer, doen ze dit niet

allemaal op dezelfde wijze. Enkelen zijn met waterketenbedrijven gestart, anderen maken harde afspraken over samenwerking, zonder bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit handen te geven.

Waterwet

De Waterwet is een relatief jonge wet die 22 december 2009 in werking is getreden, en stelt integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering centraal. Het betreft een raamwet, wat betekent dat veel regels nader zijn uitgewerkt in het Waterbesluit, de Waterregeling en in verordeningen van provincies en waterschappen (Ministerie van V&W, 2009). In de Waterwet zijn opgenomen: Wet op de waterhuishouding, de Wrakkenwet, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen, Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Waterstaatswet 1900 en de Wet bodembescherming voor zover deze betrekking heeft op de waterbodem. Tevens is in de waterwet een plicht tot samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen opgenomen. Deze verplichting betreft met name het maken van afspraken over de meeste aspecten van waterketens en het meer rekening houden met waterbelangen.

Door het integraal opstellen van regelgeving moet de samenhang tussen de verschillende water gerelateerde onderwerpen worden verbeterd en wordt de relatie tussen water- en ander ruimtelijk omgevingsbeleid versterkt. Hiernaast zijn de verschillende vergunningen uit het waterbeheer vervangen door een enkele watervergunning, waardoor verschillende aspecten van waterbeheer in samenhang worden getoetst. Tevens is minder vaak een vergunning nodig, maar volstaat soms ook een verplichte melding. Deze vergunning kan tegenwoordig ook online worden ingediend. Door deze veranderingen vermindert de regeldruk en bureaucratie voor burgers en bedrijven aanzienlijk. Met de Waterwet moet de overheid efficiënter en effectiever in staat zijn om wateroverlast, waterschaarste en watervervuiling aan te pakken.

Waterschapswet

De Waterschapswet regelt de wijze waarop waterschappen worden georganiseerd. De wet geeft onder meer aan wat waterschappen zijn, welke taken ze hebben en de samenstelling en bevoegdheden van de besturen (Ministerie V&W, 1991). In deze wet is tevens bepaald dat waterschappen functionele decentrale openbare lichamen zijn met territoriale grenzen. De huidige Waterschapswet stamt uit 1991 en is in 2007 voor het laatst zelf bijgewerkt. De omschrijving van de taken van het waterschap zijn verder uitgewerkt in de in 2009 ingevoerde Waterwet. Om verschillende redenen is en blijft deze wet onderhevig aan kritiek. Op dit moment is de tweede kamer daarom bezig om een nieuwe Waterschapswet in te richten, wat door de politieke ontwikkelingen niet zo snel gaat. De nieuwe wet zal op de oude wet lijken, maar bevat veel stroomlijningen.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo, ingevoerd op 1 oktober 2010, integreert en stroomlijnt bestaande procedures binnen het omgevingsrecht, echter blijven de verschillende wetten wel bestaan (Ministerie VROM et al, 2008). De Wabo voorziet in een omgevingsvergunning waarmee diverse andere vergunningen, ontheffingen en meldingen komen te vervallen. Deze vergunning wordt bij nog maar één bevoegd gezag¹⁴ aangevraagd. Hierna volgt één procedure met daarbij één besluit, zo nodig gevolgd door één bezwaarprocedure. Tevens kan deze vergunning online worden aangevraagd. Opgeteld levert dit een aanzienlijke vermindering van de regeldruk en bureaucratie op voor burgers en bedrijven.

Binnen de omgevingsvergunning van de Wabo wordt ook de controle op indirecte lozing op oppervlaktewater gereguleerd, een vergunning die voorheen viel onder de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Tevens regelt de Wabo de vergunningen die eerder onder de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet vielen. Beide aspecten zijn gezien de combinatie waterbeheer en natuur van belang voor het waterschap.

Omgevingswet

Binnen de ruimtelijke ordening staan nog meer grote veranderingen op stapel. Begin 2016 is de Omgevingswet aangenomen, wat als doel heeft om al het ruimtelijk recht, zoals de Wet Ruimtelijke Ordening, samen te vatten binnen één nieuw in te richten raamwet, genaamd *Omgevingswet* (Ministerie van I&M et al, 2016). Buiten het omgevingsrecht komen ook regels van natuur- en milieurecht en het algemeen bestuursrecht onder de nieuwe raamwet te vallen. In de net aangenomen wet geldt hetzelfde gedeeltelijk voor alle in paragraaf 3.3 genoemde wetten met betrekking tot waterbeheer. Volgens de huidige planning hoopt de politiek de wet in 2018 in werking te kunnen laten treden. Als dat lukt, worden 40 wetten, 150 algemene maatregelen van bestuur en honderden regelingen samengepakt in een enkele wet. De grootste verschillen zijn het samenvoegen van dubbele bezwaar- en beroepsprocedures, het gelijktrekken van tegenstrijdige regels en meer ruimte voor lokaal maatwerk.

Wanneer de zojuist genoemde ontwikkelingen zijn afgerond, zal het Nederlandse waterbeleid in drie stromen zijn samen te vatten: veiligheidsbeleid, integraal waterbeleid en waterketenbeheer. Hiermee lijkt een langlopend proces van schaalvergroting en integratie van wetgeving en beleid goeddeels te zijn afgerond. De in paragraaf 3.3 genoemde verdeling van verantwoordelijkheden zijn samengevat in onderstaand figuur.

¹⁴ De Omgevingsvergunning kan direct bij het bevoegde gezag of bij de onderliggende gemeente worden aangevraagd. Is de betreffende gemeente niet bevoegd, dan dient ze zelf te zorgen dat de aanvraag terecht komt bij het bevoegde gezag.

Deelterrein waterbeheer	Publiek			Privaat		
	WS	Gem	Prov	DWB	RWB	ZB
Veiligheidsbeheer	R					
Systeembeheer oppervlaktewater	R	R-C				
Systeembeheer grondwater-diep			R			
Systeembeheer grondwater-ondiep	C	C				
Functiebeheer	R					
Leidingwaterbeheer				Z-C		
Rioolbeheer		Z			C	
Zuiveringsbeheer	Z-C					C

Legenda

Z: wettelijke zorgplicht

R: wettelijke richtlijnen of randvoorwaarden waaruit inhoudelijke vereisten voor de beheerstaak volgen

C: collectief beheer

WS: waterschap

Gem: gemeente

Prov: provincie

DWG: drinkwaterbedrijf

RWB: rioolwaterbedrijf

ZB: zuiveringbedrijf

Figuur 3.2, Schwartz, 2004

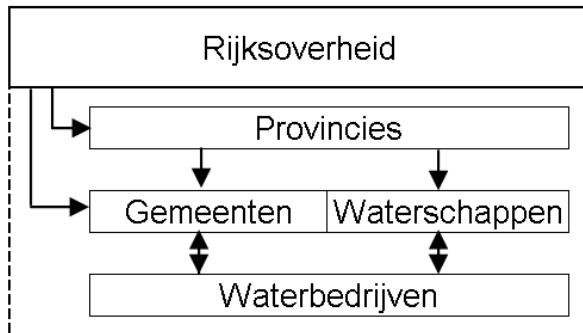
3.4 Instituten waterbeheer

Het waterbeheer wordt verzorgd door verschillende instituten. Voor een groot deel behoren deze tot de overheid, enkelen zijn privaat. De bekendste deelnemers zijn de rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen. Hieronder wordt kort ingegaan op deze deelnemers en hen onderlinge verhoudingen.

De Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen; het zijn allemaal openbare overheidslichamen. 'Openbaar' houdt in dat ze volgens de geldende staatsrechtelijke en democratische principes moeten functioneren (Schwartz, 2004). In figuur 3.3 zijn de onderlinge verhoudingen weergegeven. De rijksoverheid stelt voor de andere deelnemers de wettelijke kaders op. Binnen dit kader staan gemeenten en waterschappen op gelijke voet onder de paraplu van de diverse provincies. Als laatste zijn de private waterbedrijven volledig eigendom van gemeenten en waterschappen.

Het grootste verschil tussen de decentrale overheden zit in de toegekende rollen. Een waterschap verschilt van de eerste drie genoemden door haar beperkte, afgebakende functie: het verzorgen van de waterhuishouding in een bepaald gebied. Een provincie of gemeente mag zelf bepalen waarmee ze zich bezig houdt, binnen een bepaald gebied en door de rijksoverheid opgestelde randvoorwaarden. Hierom wordt bij gemeenten en provincies gesproken over territoriale decentralisatie en bij waterschappen van een functionele decentralisatie. Nederland is waterstaatkundig verdeeld in waterschappen.

Dit wil zeggen dat de grenzen zijn bepaald op basis van de positie van grote waterlichamen en de stroomgebieden van grote rivieren.



Figuur 3.3

Waterleiding-, waterwin- en waterketenbedrijven vormen bijzondere institutionele partners. Hoewel deze bedrijven geen onderdeel uitmaken van overheden, zijn alle waterleiding- en waterwinbedrijven 100% eigendom van gemeenten en provincies (Vitens, 2013). Als eigenaar kan de overheid daarom veel invloed uitoefenen. Het is daarmee onjuist om waterbedrijven op te vatten als een vierde laag binnen de overheid. Hoewel overheden de productie en levering van water niet aan de vrije markt willen overlaten, wordt via de verzelfstandiging van deze bedrijven geprobeerd het marktmechanisme alsnog te introduceren. Deze onderlinge competitie van overheidsbedrijven zou onder meer een gunstigere prijs en betere service voor haar klanten moeten opleveren.

3.5 Het waterschap

3.5.1 Opdracht

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd gemeld en in de paragrafen erna diverse malen is benadrukt, is het takenpakket van waterschappen in de 20^{ste} eeuw om diverse redenen veranderd en gegroeid (Raadschelders en Toonen, 1993). Waar de hoofdtaken een eeuw geleden nog overzichtelijk waren is, zoals beschreven in paragraaf 3.3, is tegenwoordig sprake van een complex geheel aan beleid wat in onderlinge samenhang dient te worden uitgewerkt. De precieze huidige taakomschrijving van een waterschap is vastgelegd in de Waterschapswet (Ministerie V&W, 1991), maar is in hoofdzaak op te delen in vier gebieden:

Waterkering: dit betreft de zorg voor aanleg en onderhoud van alle waterkeringen binnen een waterschap, behoudens de primaire waterkeringen zonder achterland zoals de Afsluitdijk en Oosterscheldekering.

Waterkwantiteit: betreft de zorg voor een juiste hoeveelheid water binnen een waterschap. Waterschappen voeren een peilbeheer afgestemd op het functiegebruik van een gebied. Zo vragen gebieden met bebouwing op houten paalfunderingen relatief hoge waterstanden en veel gewassen weer om relatief lage waterstanden. Om in te kunnen

spelen op weersomstandigheden, zodat er niet te veel of te weinig water is, maakt een waterschap onder meer gebruik van vele stuwen, sluizen, gemalen en afwateringskanalen. Wanneer gevaar voor overstroming reëel is, kan ook gebruik gemaakt worden van waterbergingsgebieden, noodoverloopgebieden en zogenaamde groene rivieren (Rijk et al, 2003).

Waterkwaliteit: is de zorg voor schoon oppervlaktewater en de zuivering van afvalwater. Via gemeentelijke rioleringen bereikt afvalwater van inwoners en bedrijven de door waterschappen beheerde rioolwaterzuiveringsinstallaties. Daarnaast wordt door het op voorwaarden verlenen en controleren van lozingsvergunningen, getracht het oppervlaktewater schoon te houden.

Vaarwegbeheer: waterschappen verzorgen ook het onderhoud van vaarwegen, zoals kanalen en rivieren. Hierdoor blijven vaarwegen bevaarbaar en oevers betrouwbaar. Hiernaast kunnen om redenen van efficiëntie meer taken aan een waterschap zijn toegekend, zoals wegonderhoud en natuurbeheer.

Sinds de adviezen van Commissie Waterbeheer 21^e eeuw zijn omgezet in beleid, zijn de onderlinge rolverdelingen tussen waterschappen en andere overheden enigszins veranderd. Terwijl waterschappen voorheen vooral bezig waren met het oplossen van haar eigen vraagstukken, is nu samenwerking het devies. Tegenwoordig wordt van ze verwacht dat proactief wordt meegedacht met het beleid voor ruimtelijke ordening, natuur en milieu van zowel gemeente als provincie. Hierbij hebben technisch-rationele oplossingen daar waar mogelijk plaatsgemaakt voor geïntegreerde, samenhangende oplossingen. Een goed voorbeeld hiervan is het waterketenbeheer, waarbinnen diverse partijen samen zorgen voor de gehele waterketen. Een tweede voorbeeld is de watertoets, waarmee ruimtelijke ontwikkelingen en waterbelangen op elkaar worden afgestemd, waardoor de waterhuishoudkundige doelstellingen minder eenvoudig door ruimtelijke ontwikkelingen worden bedreigd.

3.5.2 Bestuur

Een waterschap heeft een dagelijks bestuur en algemeen bestuur, beide geleid door een dijkgraaf (Schwartz, 2004). Het beleid zoals vastgesteld door het algemeen bestuur, wordt door het dagelijks bestuur uitgevoerd. Het algemeen bestuur wordt eens in de vier jaar tijdens openbare verkiezingen gekozen. Vanuit en door dit algemeen bestuur wordt het dagelijks bestuur gekozen. De dijkgraaf wordt op advies van het algemeen bestuur benoemd door de Kroon, voor een termijn van zes jaar. Waterschappen zijn functionele democratieën met een geografisch monopolie, wat betekent dat ze alleen algemeen verbindende regelingen mogen opstellen binnen het functionele kader van het waterbeheer. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4.

De manier waarop het algemeen bestuur wordt ingericht verschilt van het algemene bestuur van een gemeente. Binnen het gebied van een waterschap hebben verschillende groepen mensen voor een deel verschillende belangen bij waterbeheerstaken. Zo is het waterkwantiteitsbeheer vanwege de invloed op de landbouwproductie tevens van invloed op de inkomsten van boeren. Echter kan hetzelfde waterkwantiteitsbeheer ook van

invloed zijn op de waarde van onroerend goed. Denk hierbij aan paalrot in houten funderingen. Zo kan binnen een enkele beheersvorm tegenstrijdige belangen bestaan. De verschillen tussen belangengroepen komen terug in de manier waarop het algemeen bestuur is ingericht. In de Waterschapswet is onderscheid gemaakt in de volgende vijf bestuurscategorieën: ongebouwd, pachters, gebouwd, ingezetenen en gebruikers van bedrijfsruimten. De vertegenwoordigers van deze bestuurscategorieën dienen gekozen te worden door personen uit de categorie die ze vertegenwoordigen. Voor dit complexe systeem bestaan meerdere redenen. Zo verschillen niet alleen de belangen tussen deze groepen, maar ook de financiële bijdrage die aan ze gevraagd wordt. Hiermee ontstaat de bekende zinsnede waarbij *belanghebbenden betalen* voor hun belang, maar daar *zeggenschap* voor terugkrijgen (Raadschelders en Toonen, 1993).

3.5.3 Financiering

Waterschappen kennen drie inkomstenbronnen: waterschapsbelastingen, overheidsbijdragen en overige inkomsten (Schwartz, 2004). De totale inkomsten bestaan hierbij vrijwel volledig uit waterschapsbelastingen. Overheidsbijdragen komen in principe alleen voor bij bijzondere projecten waarvan gevonden wordt dat de kosten niet door de betrokken waterschappen alleen gedragen kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de planologische kernbeslissing "Ruimte voor de rivier", die het grondgebied van meerdere waterschappen bestrijkt. De 'overige inkomsten' bestaan uit incidentele verdiensten voor derden, zoals beperkt onderhoud wat uit oogpunt van efficiëntie door een waterschap kan worden uitgevoerd.

De kosten, ten gevolge van het beheer en onderhoud van een waterschap, wordt zoveel mogelijk doorbelast aan diegenen die baat hebben bij deze activiteiten. Dit wordt ook wel het kostenveroorzakersprincipe genoemd. Hiervoor is via diverse belastingen, ook wel heffingen genoemd, een verdeelsleutel gemaakt. Deze belastingen worden geheven op basis van het principe 'belang, betaling, zeggenschap'. De kostenveroorzaker moet betalen voor zijn belang, maar krijgt hier zeggenschap voor terug.

Heffingenstelsel

De eerste twee belastingen worden geïnd via een heffingenstelsel (UVW, 2013). Burgers en bedrijven met een aansluiting op het riool betalen een zuiveringsheffing voor het laten reinigen van hun rioolwater. Voor huishoudens tot drie personen en kleine bedrijven geldt een forfaitair bedrag, waarbij ze voor drie vervuilingseenheden (VE) worden aangeslagen. Grotere huishoudens betalen per lid voor een VE. Bij grotere bedrijven wordt het aantal VE ingeschat op basis van de hoeveelheid en vuilheid van het aangeboden afvalwater. Het reinigen van afvalwater is voor iedereen naar verhouding even duur, vandaar een generieke belasting per vervuilingseenheid. Wie met vergunning rechtstreeks loost op het oppervlaktewater moet hiervoor een verontreinigingsheffing betalen. Ook deze heffing wordt ingeschat op basis van de hoeveelheid en vuilheid van het aangeboden afvalwater.

Omslagstelsel

De laatste twee belastingen worden geïnd via een omslagstelsel. Het systeem achter de omslagen is complexer dan het heffingenstelsel. Een waterschap wordt ingedeeld in omslagklassen, gebaseerd op diepteligging, economische en humanitaire risico's en andere factoren. Op deze wijze wordt per gebied berekend wat de kosten zijn voor het in stand houden van het watersysteem, wat resulteert in een watersysteemheffing. Een beperkt aantal waterschappen beheert ook enkele wegen. De kosten van dit beheer worden op vergelijkbare wijze via een wegenheffing verhaald op de belanghebbenden. Voor beide omslagen wordt op dit moment de volgende categorieën aangehouden:

- ingezetenen (alleen de gezinshuishoudens);
- eigenaren van gebouwen (huizen, bedrijfspanden);
- grondeigenaren (categorie 'onbebouwd', veelal agrariërs);
- eigenaren van natuurterreinen.

3.5.4 Ontwikkelingen

Om het groeiende takenpakket te kunnen bekostigen en de toenemende complexiteit het hoofd te kunnen bieden, is decennialang *fuseren* het leidende dogma geweest binnen de overheid (Raadschelders en Toonen, 1993). De stelling dat fuseren leidt tot kostenbesparing is echter nooit aangetoond, aldus Schwartz (2004). Gefuseerde gemeenten bleken stelselmatig meer uit te geven dan vergelijkbare gemeenten die niet waren gefuseerd. Hoewel fuseren uit de gratie lijkt te zijn geraakt, blijven waterschappen hard op zoek naar hoe voordeel uit schaalvergroting gehaald kan worden. Samenwerking luidt dan ook het devies in het Bestuursakkoord Water (UVW et al, 2011). Diverse partijen waren al bezig met vergaande samenwerkingsverbanden, maar na dit akkoord is het aantal initiatieven fors toegenomen. Hieronder volgen een aantal sprekende bestaande en nieuwe voorbeelden.

Nederlandse Waterschapsbank (NWB)

Dat samenwerken niet nieuw is binnen waterschappen, toont deze bank helder aan (Nederlandse Waterschapsbank, 2013). Opgericht in 1954 helpt ze waterschappen veel geld besparen, door het verstrekken van kleine leningen tegen een gunstig tarief. Kleine leningen zijn, in vergelijking met grote leningen, bij commerciële banken relatief duur. Dankzij deze goedkopere kleine leningen kunnen projecten, waarvan bijvoorbeeld subsidiegelden nog niet binnen zijn, alvast starten.

Hefpunt

In Noord-Nederland is in 2007 het Hefpunt opgericht door drie waterschappen: Hunze en Aa's, Noorderzijlvest en Wetterskip Fryslân (Hefpunt, 2012). Het doel van dit bedrijf is het gezamenlijk innen van belastinggelden, leren van elkaars ervaring op gebied van belasting en het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Nadat dit project succesvol bleek, zijn diverse gemeenten aangehaakt.

Belastingssamenwerking van Gemeenten en Waterschappen (BsGW)

Het BsGW is goed te vergelijken met het Hefpunt, behalve dan dat het Zuid-Nederland betreft. Sinds 2011 werken 11 Limburgse gemeenten en waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas samen op gebied van belastinginning (BsGW, 2011). Inmiddels verzorgt de BsGW ook de inning voor een deel van het gebied van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden.

Waternet

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam hebben in 2006 samen Waternet opgericht (Waternet, 2012). Deze onderneming is tot nu toe het enige samenwerkingsverband waarbinnen de complete waterketen verenigd is. Door het beheer van riolering, waterzuivering en waterwinning te bundelen, is een aanzienlijke kostenreductie gerealiseerd. Hiernaast vervult Waternet op het gebied van klantcontact een voorbeeldfunctie voor andere waterketenbedrijven. Er is voor ingezetenen en bedrijven één aanspreekpunt, één storingsdienst en ze ontvangen één heldere nota. Bij alle waterschappen worden soortgelijke initiatieven opgestart, echter blijven deze tot nu toe beperkt tot het verenigen van delen van de waterketen.

ILOW

Vroeger was het heel normaal dat elk waterschap zijn eigen laboratorium had, toegerust op de problematiek binnen het eigen schap. Tegenwoordig is het werk dusdanig complex en gestandaardiseerd, dat tegenover 24 waterschappen nog maar zeven verschillende waterschapslaboratoria bestaan. Ook Rijkswaterstaat is hierbij aangesloten. Sinds 1985 bestond een platform om ervaring en kennis uit te wisselen, wat in 2007 werd geformaliseerd tot een vereniging genaamd ILOW (ILOW, 2009). Deze vereniging behartigt de belangen van de waterbeheerders op gebied van waterkwaliteitsonderzoek, en houdt zich bezig met de ontwikkeling van (inter)nationale wetten en normeringen.

Reststoffenunie

Al sinds 1995 kijkt de Reststoffenunie hoe reststoffen, afkomstig uit de gehele waterketen, elders als grondstof kunnen worden ingezet (Reststoffenunie, 2009). Hoewel het succesvol inzetten van een reststoffenstroom als bron van grondstoffen al getuigt van zeer kundig ondernemerschap, zal dit principe in de toekomst erg belangrijk gaan worden. Zo raken de natuurlijke fosfaatbronnen binnen enkele decennia uitgeput, waardoor de productie van kunstmest in gevaar komt. Omdat 20% van de fosfaten uit het kunstmest in het rioolwater terecht komt, zal rioolwater in de toekomst een belangrijke rol gaan spelen als bron van fosfaat. Daarnaast is in 2011 het landelijke Ketenakkoord Fosfaatkringloop getekend, waarin is afgesproken om zoveel mogelijk fosfaat op een milieuvriendelijke wijze opnieuw in de kringloop terug te brengen (LTO-Nederland et al, 2011). Binnen dit akkoord loopt de Reststoffenunie voorop.

Energiefabriek

In het opwekken van energie als bijproduct van de waterketen, hebben waterschappen een nieuw onderwerp gevonden waar samenwerking voor de hand ligt. In 2011 is

daarom een akkoord gesloten tussen 50 partijen uit het waterbeheer, om samen rioolwater zoveel mogelijk te benutten voor het produceren van biogas en het terugwinnen van nuttige reststoffen (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, UVW, et al, 2011). Diverse waterschappen waren al bezig met het uitwerken van de energiefabriek, als concept om biogas te winnen uit rioolwater om hiermee in eigen beheer elektriciteit op te kunnen wekken. Een serie zuiveringsinstallaties is inmiddels omgebouwd of wordt omgebouwd. De nieuwe samenwerking betekent dat deze en andere projecten versneld worden opgezet en kennis beter wordt gedeeld.

Het initiële doel was om een serie zuiveringsinstallaties om te bouwen naar een bedrijfsvoering die energieneutraal is. Bij een aantal zuiveringen blijkt dit uitvoerbaar. Omdat in rioolwater scheikundig gezien veel meer energie zit dan nodig is om het te reinigen, kunnen waterschappen in theorie groene energie gaan leveren aan het publieke stroomnetwerk. Hiermee lijkt de reikwijdte van de energiefabriek niet alleen aanzienlijk, maar gezien de problemen rond klimaatverandering zijn deze activiteiten maatschappelijk ook zeer relevant.

(on)eerlijke concurrentie

Hoewel bovenstaande samenwerkingsverbanden prima in orde lijken, bestaat er toch een groeiende discussie. De wet Markt en Overheid probeert hier helderheid in te scheppen (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie et al 2011). In deze wet is afgesproken dat de overheid zich als ondernemer mag gedragen, mits aan een serie regels wordt voldaan. Deze regels dient de overheid zelf na te leven, om benadeling van marktpartijen te voorkomen. Omdat in eerste instantie wordt uitgegaan van zelfregulering, staan criticasters erg snel klaar. Hoewel dit een interessante discussie oplevert, valt deze buiten het kader van dit onderzoek. De komende jaren komt dit onderwerp zeker terug bij zowel politiek als pers.

3.6 Conclusie

3.6.1 Waterschap in beweging

De hedendaagse rol van het waterschap wordt steeds breder en maatschappelijker. Waar ze ooit op louter technische wijze waterkwantiteiten in controle diende te houden, is ze tegenwoordig een organisatie met een centrale rol in vrijwel alles wat met water te maken heeft, als een spin in haar web. Het publiek wat eens de toeziende overheid hierbij blind vertrouwdde, wil tegenwoordig precies weten hoe hún belastinggeld besteed wordt. Het veranderen van de opdracht van het waterschap berust hierbij grotendeels op voortschrijdend inzicht over hoe we het beste met water om kunnen gaan. Om precies dezelfde reden is wetgeving ook altijd aan verandering onderhevig geweest. Gesteld kan worden dat verandering de rode draad is in de historie van het waterschap.

Paragraaf 3.5.4 begon met "*Om het groeiende takenpakket te kunnen bekostigen en de toenemende complexiteit het hoofd te kunnen bieden [...]*". De tekst erna vormde een

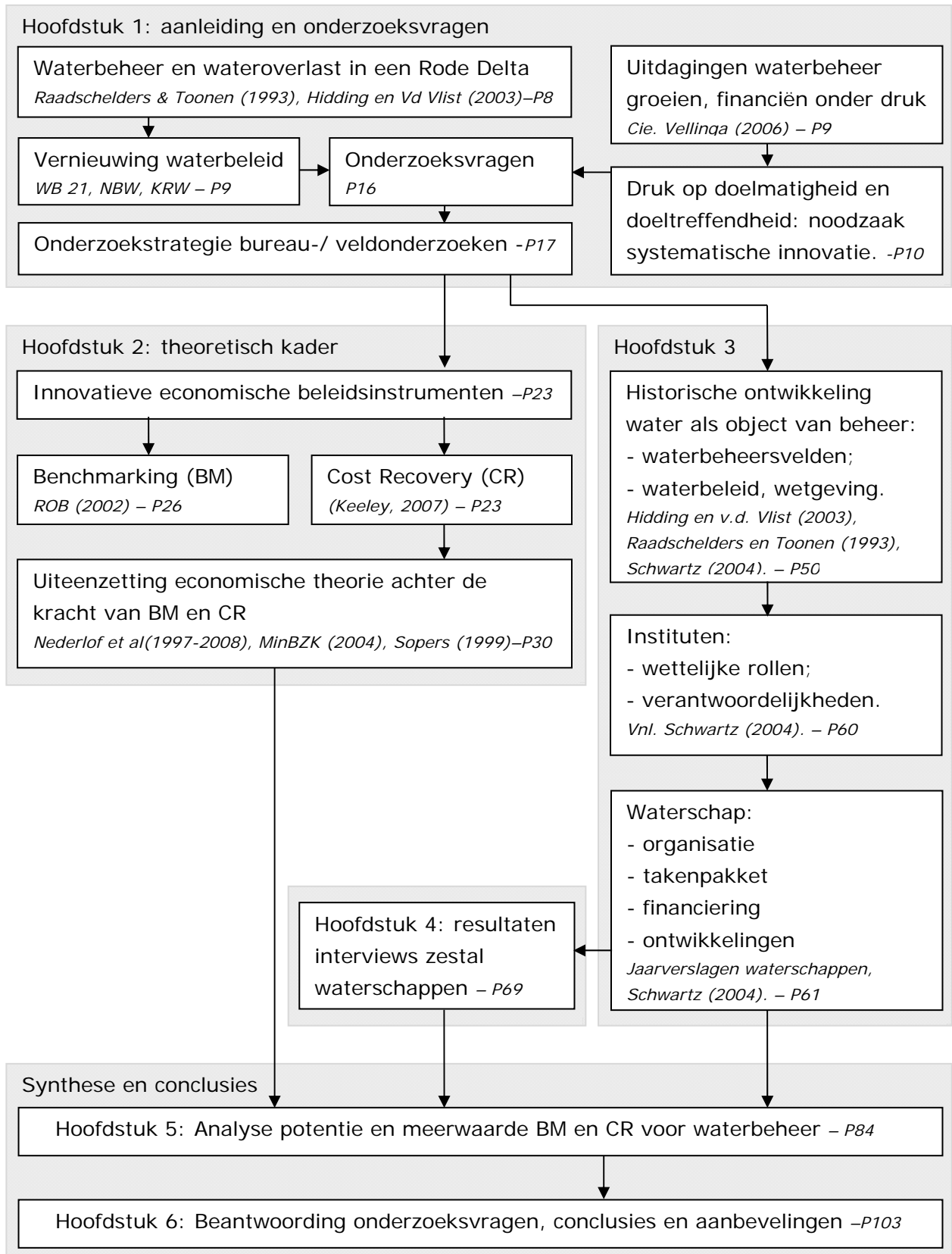
antwoord op dat citaat; datgeen wat waterschappen hebben gedaan om dat groeiende takenpakket en die toenemende complexiteit het hoofd te kunnen bieden. Hoofdzakelijk bestond dit beleid uit twee punten:

- een voortdurende schaalvergroting middels fusies, om zodoende kennis te bundelen en financieel voordeel te hebben van grootschaliger zaken doen. Daar het aantal waterschappen nog maar zeer beperkt is, loopt dit beleid op zijn einde;
- een voortdurende zoektocht naar de voordelen uit schaalvergrotingen, zonder daarvoor nieuwe, kostbare fusies aan te hoeven gaan. Samenwerken is hierbij het devies: samenwerken op steeds meer terreinen, met steeds meer partners van zowel binnen als buiten de wereld van het waterbeheer.

Bij dat samenwerken tussen waterbeheerders kunnen de twee kernbegrippen van dit onderzoek, cost recovery en benchmarking, van grote betekenis zijn. Cost recovery kan door middel van gerichte lastenverlichtingen en –verzwaringen resulteren in een lagere belasting op het watersysteem. Benchmarking kan er weer voor zorgen dat de resterende hoeveelheid werk zo efficiënt mogelijk kan gebeuren, doordat ideeën via benchmarks veel sneller en effectiever worden gedeeld. Ook het proces van cost recovery is in principe in een benchmark te vangen, zodat ook daar snel van elkaar geleerd kan worden wat de meest handige manier is om cost recovery uit te voeren.

Voordat kan worden beoordeeld wat deze kernbegrippen precies voor waterschappen kunnen betekenen, wordt in het volgende hoofdstuk eerst ingegaan op de huidige ervaringen van enkele waterschappen op gebied van cost recovery en benchmarking. In een zestal interviews is geprobeerd hier zo goed mogelijk achter te komen. Na de interviews kunnen de uitkomsten van het theoretisch kader (hoofdstuk 2) als denkraam dienen, voor het vinden van antwoorden op de onderzoeksvragen op basis van de organisatie en ervaringen van het waterschap.

3.6.2 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 3



Hoofdstuk 4 / Ervaringen met cost recovery en benchmarking

4.1 Inleiding veldonderzoek

In hoofdstuk twee is ingegaan op de economische theorieën die ten grondslag liggen aan de werking van benchmarking en cost recovery. In het vorige hoofdstuk is een documentenanalyse uitgevoerd naar de ontwikkeling van het Nederlandse waterbeheer en naar de organisatie en takenpakket van het waterschap. In dit hoofdstuk worden de huidige ervaringen van een zestal waterschappen op gebied van benchmarking en cost recovery beschreven, zodat later in dit onderzoek beoordeeld kan worden of deze instrumenten van toegevoegde waarde kunnen zijn voor waterschappen.

Als basis voor de interviews diende de concept-bureauonderzoeken en online verkenningen naar de activiteiten van de beoogde waterschappen. Om te kunnen achterhalen wat de ervaringen zijn van waterschappen op gebied van cost recovery en benchmarking, zijn in totaal zeven mensen bij zes verschillende waterschappen geïnterviewd. Om het zo objectief mogelijk te houden, liggen de gekozen waterschappen verspreid door heel Nederland. In de bijlage is een lijst te vinden van de geïnterviewde personen en een kaart van Nederland met de betrokken waterschappen. Hieronder volgt in drie slagen de gehoorde verhalen uit de interviews. In de interviews werd eerst gevraagd naar innovaties en ontwikkelingen in het algemeen, waarna specifiek naar de ervaringen met cost recovery en benchmarking. In dezelfde volgorde staan hieronder de verhalen zoals verteld door de geïnterviewde personen.

4.2 Kennis vanaf de werkvloer

Zes middagen leverden veel verhalen op over het waterschap. Zoveel parallellen te trekken waren, zoveel verschillen in opvattingen en ervaringen passeerden de revue. Iedereen was bekend met drogredensaties als 'Wij zijn uniek en dus niet te vergelijken met een ander waterschap' en 'Dit is nu eenmaal een duur waterschap'. Wel probeerden iedereen om binnen de beschikbare middelen iets bijzonders van hún waterschap te maken. De respondenten waren best trots op het werk wat werd verricht. Alle geïnterviewden gaven aan bewust te zijn van de noodzaak tot continue modernisering, juist omdat het om veel geld gaat en de belangen alleen maar toenemen. Dat binnen hun gebied waterschappen een zeker monopolie hebben, brengt tevens een bepaalde verantwoordelijkheid met zich mee. Modernisering daar waar dit nuttig of nodig is, wordt daarom beschouwd als een plicht richting alle belastingbetalers.

Niemand is bang voor verandering; het waterbeheer verandert immers al zolang ze bestaat. Wel moet voor verandering voldoende reden bestaan. Veranderen enkel om het veranderen is een zonde, daar verandering veel tijd en geld kost. Als positief voorbeeld waar veranderingen toe kunnen leiden werden de tien Wasserverbänden in het Duitse Ruhrgebied aangehaald. Dit zijn enkel uitvoeringsorganisaties, die beleid uitvoeren wat

is ontwikkeld door de regionale overheid (Ruhrverband, 2007). Dit zou volgens enkele geïnterviewden prima functioneren, mits taken en verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld. Hierbij wordt als ondergrens aan de eigen organisatie gesteld, dat deze ten alle tijden alle voorkomende calamiteiten moet kunnen oplossen.

Rekenkamer

Onder leiding van toenmalig waterschap Groot Salland en toenmalig waterschap Regge en Dinkel¹⁵ is in 2009 besloten om een onafhankelijke, gemeenschappelijke rekenkamer op te richten (Waterschap Groot Salland, 2009). Eerder werd onder toezicht van een accountant zowel intern als extern verantwoording afgelegd op gebied van financiën en doelmatigheid. De oprichting van deze rekenkamer diende echter meerdere doelen:

- het bieden van grotere transparantie en een betere verantwoording tussen het waterschapsbestuur en de kiezers en maatschappelijke organisaties;
- het doen van onafhankelijk onderzoek naar doeltreffendheid van maatregelen, iets wat eerder nauwelijks gebeurde;
- het doen van onderzoek naar niet-financiële rechtmatigheid.

Het hoofddoel van de rekenkamer is het vergroten van de waarde van en het vertrouwen in uitkomsten van onderzoeken. Om hierin goed te kunnen voorzien werd door deze waterschappen van belang geacht dat de leden van deze rekenkamer bij voorkeur van buiten deelnemende waterschappen komen. Tevens zou deze rekenkamer over een eigen, eveneens onafhankelijk, onderzoeksteam moeten kunnen beschikken. En juist door deze rekenkamer samen met andere waterschappen op te richten, dient het gezamenlijke leereffect maximaal te zijn.

In 2011 is deze rekenkamer van start gegaan (Waterschap Groot Salland, 2009). Buiten deze waterschappen zijn ook waterschap Vechtstromen, waterschap Rijn en IJssel en waterschap Friesland aangehaakt. Om goed in het hoofddoel te kunnen voorzien is het van belang dat zoveel mogelijk waterschappen aanhaken. Hoe meer deelnemers, hoe sterker de vaardigheden van een rekenkamer zou kunnen zijn. Volgens sommige waterschappen, zoals Noorderzijlvest, zijn waterschappen echter te verschillend om gezamenlijk een rekenkamer te delen.

Eind 2014 blijken 12 van de 24 waterschappen over een rekenkamervoorziening te beschikken (Waterkring voor algemeen besturen van waterschappen, 2015). De taken, samenstelling en onafhankelijkheid van deze voorzieningen verschillen per waterschap. De Waterkring voor algemeen besturen van waterschappen vindt het belangrijk dat de waterschappen publiek verantwoording afleggen over de belastinggelden die ze jaarlijks samen uitgeven. Hoewel de Unie van Waterschappen het hebben van een rekenkamer-

¹⁵ Waterschap Regge en Dinkel is op 1 januari 2014 samen met waterschap Velt en Vecht gefuseerd tot waterschap Vechtstromen. Waterschap Groot Salland en waterschap Reest en Wieden zijn op 1 januari 2016 gefuseerd tot waterschap Drents Overijsselse Delta.

voorziening niet wettelijk verplicht wil stellen, moedigt ze de vrijwillige ontwikkeling van deze kamers bij waterschappen wel aan.

Innovatiecultuur

In de bevroegde waterschappen lijkt een open cultuur te bestaan waar meedenken door alle medewerkers is gewenst. Ook interne kritiek wordt geprezen. Door het in huis halen van een gezonde scepsis zou een organisatie alleen maar groeien in kwaliteit. Uitspraken als *"Je moet je eigen weerstand in huis halen, wil je als groep écht kunnen groeien."* en varianten hierop werden meermaals gehoord. Hoewel het waterbeheer enkel complexer wordt, kijken burgers en bedrijven steeds kritischer naar de kosten. Als antwoord hierop werd overal innovatie benoemd: gezamenlijk belasting innen, kennis uitwisselen, delen van voorzieningen en vooral ook slimme uitvindingen doen. Behalve de eerder genoemde energiefabriek, zijn twee andere voorbeelden:

- de bombox: een medewerker van waterschap Rivierenland bedacht een drijvende stalen doos van 7,5 meter breed, 15 meter lang en 3 meter hoog, waarin een kleine baggerkraan zijn werk veilig kan doen (TNO, 2008). Deze bombox is in Tiel ingezet voor het uitbaggeren van de grachten, met daarin een explosieve erfenis uit de tweede wereldoorlog. Wanneer een explosief zou ontploffen, bleef de explosie binnen deze bombox. Grond werd afgevoerd via een beveiligde beun en naar een zeeflocatie gebracht. Daar zeefde de aannemer het slib veilig op explosieven en ander materiaal, waarbij de omgeving werd beschermd door een hoge muur van zeecontainers.
- de vissluis: een alternatieve vistrap die functioneert zoals een scheepvaartsluis, bedacht door een medewerker van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-West, 2012). Het grote voordeel van de vissluis boven een traditionele vistrap is dat ze maar weinig ruimte inneemt. Een tweede voordeel is dat de vissluis een veel lager waterverlies kent. Bij een vistrap naast een gemaal stroomt het water eigenlijk terug de polder in, water wat weer teruggepompt moet worden. Bij de vissluis hoeft een gemaal weinig extra water terug te pompen.

In algemene zin waren de geïnterviewden tevreden over hun waterschap. Preciezer: ze vonden met gepaste trots dat deze waterschappen het niet verkeerd doen. Wanneer ze het wel verkeerd deden, zouden er veel meer ontevreden mensen zijn. Een vaker gehoord verhaal is dat de verkiezingen een mooie graadmeter voor tevredenheid zijn: vooral ontevreden mensen zouden gaan stemmen. Dat de opkomst bij waterschapsverkiezingen al jaren daalt, hoeft dus niet per se negatief te zijn. Hetzelfde geldt voor de kosten van de zuivering van rioolwater. Wanneer deze kosten te hoog oplopen, gaan bedrijven uitrekenen of een eigen zuivering financieel voordeliger is. Een medewerker gaf aan dat bedrijven vrijwel nergens een eigen zuivering beginnen, waarmee dit een teken is dat de prijs die waterschappen rekenen blijkbaar een concurrerende prijs is.

Bij elk waterschap werd aangegeven dat er aspecten waren waarin ze beter of minder goed zijn dan andere waterschappen. Overall werd gevonden dat er nog meer dan genoeg ruimte is om te groeien in kwaliteit. Samenwerking werd daarbij heel belangrijk gevonden, zoals bij het oprichten van waterketenbedrijven. Een medewerker zei treffend

"De tijd en middelen zijn er gewoon niet dat iedereen zijn eigen wiel kán uitvinden, we moeten echt meer van elkaar leren." Van cost recovery en benchmarking werd gevonden dat dit zulke wielen waren.

4.3 Cost recovery

Het tweede deel van de interviews ging over cost recovery. Omdat cost recovery een Engels term betreft, was in alle gevallen enige uitleg nodig. Echter, daarna bleek iedereen het concept wel te herkennen. Dit komt omdat de kern van cost recovery in het verlengde ligt van het concept 'de vervuiler betaalt', een principe waarmee iedereen bekend was. En hoewel cost recovery binnen de genoemde waterschappen niet voor komt in de vorm zoals omschreven door Keeley (2007), kwamen er wel diverse verhalen langs die hier enigszins op leken. Hieronder volgen kort de verschillende waterschappen met hoe zij dachten over cost recovery.

Waterschap Noorderzijlvest

Cost recovery werd een goed idee gevonden waar wellicht meer mee gedaan kon worden. In het verleden was een experiment geweest waarbij de belasting niet op basis van de economische waarde per categorie werd berekend, maar aan de hand van een winkelmandje. In dit mandje werd per categorie bekeken wat de voorzieningen waren die feitelijk werden gebruikt, waarmee de opbouw en hoogte van de belasting werd bepaald. Het doel hierbij was om mensen bewust te maken van de kosten die gemaakt werden voor de categorie waar zij onder vielen. Dit project, 'methode Oldambt', werd volgens de respondent om onduidelijke redenen na verloop van tijd stopgezet.

Daarnaast werd afgevraagd of mensen wel verplicht konden worden om te besparen. Is een leefwijze immers niet privé? Andersom nodigt het concept van cost recovery alleen uit tot besparen, het verplicht niets. Wel werd gevonden dat een waterschap het goede voorbeeld dient te geven op gebied van spaarzaam omgaan met geld, energie, natuur en grondstoffen. Zo is het de bedoeling dat Rioolwaterzuiveringsinstallaties (Rwzi's) op den duur geheel of ten dele in hun eigen energie gaan voorzien.

Waterschap Hollandse Delta

Wanneer bij cost recovery het doel is om het gedrag van gebruikers te veranderen, dan zijn hier ook andere methoden voor. Elk waterschap heeft immers al een eigen begroting met een eigen rekening voor haar ingezetenen, gebaseerd op de lokale situatie. Hierbij is het vooral zaak om helder te zijn waarom bepaalde ingezetenen zoveel moeten betalen. Daarbij kan weliswaar een vergoeding worden gegeven voor het afkoppelen van regenwaterafvoeren van daken, maar de communicatie naar derden blijft belangrijker.

Peel en Maasvallei

Cost recovery werd hier een heel interessant idee gevonden. Omgekeerde redentatie kan veel winst opleveren; zo mogen inwoners in Nordrein Westfalen alleen een regenwaterafvoer op het riool aansluiten als dat echt niet anders kan. In Nederland zou

ook vaker zo gedacht moeten worden. De rekening voor drinkwater werd herkend als goed voorbeeld voor cost recovery. Dankzij de watermeter en betaling naar gebruik, ervaren consumenten direct voordeel van waterbesparend gedrag. Bewustwording vergroten bij ingezetenen kan echter ook via voorlichting, in plaats van via een financiële prikkel.

Cost recovery kan gebruikt worden om mensen te stimuleren om hun daken en verharde terreinen van het rioleringsstelsel af te koppelen. Hoewel dit waterschap actief is met het afkoppelen van grote verharde oppervlakken van het rioleringsstelsel, is ervoor gekozen om vooral met grote projecten te werken. Subsidies voor afkoppeling worden hierbij alleen aan gemeenten verstrekt. Reden hiertoe is dat het relatief goedkoop is om enkele grote oppervlakten af te koppelen dan vele kleintjes. Hiernaast dienen nieuw aan te leggen woonwijken in dit waterschap allemaal het regenwater lokaal af te wateren.

Aa en Maas

Cost recovery gaat eigenlijk over het veranderen van het gedrag van mensen, door middel van het veranderen van de hoogte van de rekening die ze ontvangen. Het gedrag van mensen blijkt echter niet zo gemakkelijk te veranderen. Als beleidsmakers via cost recovery het gedrag wil aanpassen, moeten de waterschapslasten waarschijnlijk flink omhoog, iets wat politiek moeilijk te realiseren zal zijn. Het concept op zich werd interessant gevonden, alleen lijken er veel haken en ogen aan te zitten.

Groot Salland

De relatie tussen het drinkwaterverbruik en de kosten van de zuivering is beperkt. Het gedrag en de vervuilingsgraad spelen ook een grote rol. Een onderscheid tussen kosten op basis van aantal bewoners op een adres en de grootte van een bedrijf, zoals nu gebeurt, heeft meer zin.

Cost recovery blijft een boeiend onderwerp, maar lijkt niet zomaar overal toepasbaar. Wel kan binnen een waterketenbedrijf hiermee wellicht betere afspraken worden gemaakt. Dit waterschap had al een waterketenbedrijf samen met enkele andere lokale overheden opgericht. Water- en afvalakkoorden maken daar deel van uit, evenals een verregaande samenwerking. Binnen die samenwerking zou cost recovery een nuttig middel kunnen zijn om overheden onderling te stimuleren spaarzaam om te gaan met middelen.

Rivierenland

De eerste indruk bij de respondenten van Rivierenland was dat dit een erg interessant concept was, wat het waard leek om verder over na te denken. Cost recovery als middel om individuele burgers te stimuleren hun verharde oppervlakten af te koppelen werd arbeidsintensief gevonden. Wel ontvangen gemeenten na afkoppeling van een gebied achteraf een subsidie op basis van het afgekoppelde oppervlak. Hiermee kon bij dezelfde inspanning van het waterschap een veel groter gebied worden afgekoppeld.

Hiernaast werd aangegeven dat plankosten voor waterberging, horende bij laaggelegen nieuwe woongebieden, werd betaald vanuit de grondprijs. Tien procent van de waarde van de bouwgrond werd aangewend om de waterberging te kunnen financieren. Toekomstige bewoners betalen dus mee aan de waterberging van hun eigen wijk.

Overige reacties

Afkoppelen van verharde oppervlakken zoals daken en parkeerplaatsen, opdat het vrij schone regenwater niet meer naar het vuilwaterriool afvloeit, was een onderwerp waar alle respondenten bekend mee waren. Grofweg zijn er twee opties: regenwater en vuilwater worden gescheiden in een eigen rioolstelsel afgevoerd, of regenwater wordt lokaal opgevangen. Zogenaamde groene daken, infiltratieputten, tuinen, toepassing van open grasstenen in plaats van een gesloten verharding, regentonnen en zogenaamde Wadi's zijn opties om water lokaal op te vangen.

Alle respondenten gaven aan dat er diverse regelingen bestaan wat betreft het afkoppelen van verhard oppervlak van het rioleringsnet. Zowel waterschappen als gemeenten hielden zich met dit onderwerp bezig. Hierbij wordt door de bevroegde schappen drie instrumenten gebruikt:

- (pro)actief contact zoeken met gemeenten over afkoppelen van bestaande wijken, wegoppervlakken en grote bedrijfspanden;
- zorgen dat een waterschap vroegtijdig betrokken wordt in de planfase van nieuwe gebieden. Hierdoor kan bij nieuwe woonwijken een gescheiden rioolstelsel worden afgedwongen, zoals waterschap Rivierenland dat bijvoorbeeld doet;
- door middel van subsidies. Deze afkoppelsubsidies verschillen sterk per waterschap. Rivierenland spreekt met gemeenten per hectare een vergoeding af; Peel en Maasvallei geeft achteraf een subsidie gebaseerd op het afgekoppeld oppervlak. In alle gevallen werken waterschappen alleen samen met gemeenten of grote bedrijven. Grote oppervlakten beheerd door een beperkt aantal grote partijen kunnen nu eenmaal relatief goedkoop worden afgekoppeld, vergeleken met veel kleine daken van veel verschillende particulieren. Regelingen voor burgers worden daarom nu te arbeidsintensief gevonden.

Gemeenten daarentegen maken wel werk van het afkoppelen van burgers. Meer en meer gemeenten geven subsidie op bijvoorbeeld de aanleg van groene daken. Op internet zijn actuele lijsten te vinden welke gemeenten hier aan meewerken. De website <http://www.groenedaken.net/c-2052707/subsidie/> (dd 09-07-2016) is daar een voorbeeld van. De ene gemeente geeft een vast bedrag per vierkante meter aangelegde daktuin en de andere gemeente vergoed grofweg de helft van de aanlegkosten. In alle gevallen ontvangt de burger pas na aanleg van de daktuin een eenmalige onkostenvergoeding.

Afhakers: bedrijven die zelf hun afvalwater gaan zuiveren omdat ze dit goedkoper denken te kunnen doen dan het waterschap. Zuivering van rioolwater is een complex industrieel proces wat alleen betaalbaar is bij voldoende deelnemers. Wanneer in dunbevolkte gebieden bedrijven weglopen, komen de zuiveringskosten veel zwaarder op

de resterende deelnemers neer. Hoewel deze situatie niet onrealistisch is, gaven de respondenten aan hier niet zo bang voor te zijn: niemand kende verhalen van grote bedrijven die vertrokken. Hun conclusie was dat de prijs die een waterschap vraagt voor zuivering van afvalwater blijkbaar concurrerend of markt conform is.

Variabele waterschapsheffingen – essentieel om de door Keeley (2007) aangehaalde vorm van Cost Recovery mogelijk te maken – zijn wettelijk nu niet toegestaan (Min V&W, 1991). Zo dient elk waterschap vooraf aan te geven wat de kosten zijn en hoe deze zijn opgebouwd. In de interviews werd de discussie rond het spelen met heffingen een Pandora's box genoemd: enerzijds klinkt spelen met heffingen interessant, maar op ethisch, juridisch en politiek gebied zijn er zoveel beren op de weg dat resultaten heel moeilijk te voorspellen zijn.

Noorderzijvest noemde water een collectief goed. Hoewel waterschappen altijd zijn blijven veranderen, bleef het collectieve aspect van 'samen zorgen' altijd overeind. Als belangrijke nuance worden buitendijkse bewoners genoemd. Daar waar nog buitendijkse woningen staan, dragen bewoners zelf een deel van de risico's. Zij betalen daarom vaak een lagere heffing. Ook voor waterschap Rivierenland weegt het gelijkheidsbeginsel zwaar: "Solidariteit, dát is hoe we in Nederland de bouw van alle grote waterwerken hebben georganiseerd". Variabele heffingen werd geen goed idee gevonden.

Daarnaast is de waterschapsheffing eigenlijk al heel erg laag voor wat ingezetenen ervoor terug krijgen: waterschappen opereren vrijwel tegen kostprijs, aldus waterschap Rivierenland. Burgers vinden de heffing vaak hoog omdat ze niet goed weten wat ermee betaald wordt. Precies daarom is voorlichting ook zo belangrijk, om begrip te kweken. Momenteel is de heffing per 1 of meer leden in een huishouding of per categorie. Dit is vanwege de kosten die gemaakt moeten worden om een heffing vast te kunnen stellen. Die kosten moeten immers in verhouding staan met de hoogte van diezelfde heffing.

Resumé

Hoewel binnen waterschappen cost recovery zoals Keeley (2007) bedoelde niet voor komt, zijn ze wel bezig met de geest van het artikel van Keeley. Wel degelijk wordt getracht gemeenten en grote bedrijven met behulp van subsidies te stimuleren om grote verharde oppervlakten af te koppelen. Het concept van cost recovery wordt door alle respondenten heel interessant gevonden, alleen zien de ze wel veel haken en ogen. Het is wel een onderwerp wat binnen bijvoorbeeld de afspraken in waterketenbedrijven een grote rol zou kunnen gaan spelen. Ook hier geldt dat door samen te werken waterschappen veel van elkaar kunnen leren. Een benchmark over hoe binnen waterschappen met cost recovery-achtige onderwerpen wordt om gegaan en wat dit oplevert, zou allicht heel interessant kunnen zijn. Benchmarking is het derde grote onderwerp waar binnen de interviews aandacht aan werd besteed. Hierover meer in de volgende paragraaf.

4.4 Benchmarking

Het laatste onderdeel binnen de interviews, benchmarking, behoefde bij geen van de respondenten introductie. Iedereen had er al mee te maken gehad of van gehoord van directe collega's die hier aan werkten. Het Waterschapspeil en de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer werden veel genoemd, ook omdat deze benchmarks om de paar jaar herhaald worden en een breed onderwerp hebben. In basis was iedereen erg te spreken over het concept van benchmarking, al had wel iedereen een eigen mening over de precieze werkwijze. Hierna volgen kort de ervaringen die verschillende waterschappen noemden met betrekking tot benchmarking.

Noorderzijvest

De respondent van Noorderzijvest vond benchmarking een prima idee. Daarbij werken benchmarks vooral goed wanneer schappen open zijn over cijfermateriaal. Het hielp daarom dat transparantie al een onderwerp was wat beleidsmedewerkers continue probeerden te verbeteren. Wanneer iedereen dat doet is het verhaal achter de cijfers ook beter uit te leggen aan ingezetenen. Echter kunnen de uitkomsten van een benchmark een bestuurlijk gevoelig onderwerp worden.

Hollandse Delta

Terughoudendheid is belangrijk bij ontwikkelingen zoals benchmarking. Op zich is er niets mis met het vergelijken van prestaties van waterschappen, zolang van elkaar leren het enige doel is. Echter, voor verkiezingen is dit onderwerp niet geschikt: verkiezingen gaan te snel over geld in plaats van veiligheid. En waterveiligheid laat zich nu eenmaal niet lenen voor populisme. Hetzelfde geldt voor rekenkamers: prima wanneer deze worden gebruikt om waterschappen onderling scherp te houden. Daarentegen geeft het laten doorrekenen van plannen van waterschapspartijen op financiële effecten – zoals nu bij de verkiezingen van de 2^e kamer gebeurt - weer snel de verkeerde incentive.

Peel en Maasvallei

Het is zeker goed dat benchmarking er gekomen is: hierdoor kunnen we veel van elkaar leren. Momenteel is benchmarking nog relatief vrijblijvend. Behalve voor de nationale benchmarks als het Waterschapspeil, is het niet verplicht hier aan mee te werken. Ook is het aan een waterschapsbestuur hoe zij leerpunten omzet in verbeterplannen. Wel is er een gezonde collegiale en sociale druk om zeker met elkaar mee te doen wanneer dit zinnig lijkt. Niet meedoen zonder goede reden zit er niet meer in.

Ook Peel en Maasvallei vindt het koppelen van benchmarks aan verkiezingen niet zo'n goed idee. Daar waar in de politiek in termijnen van vier jaar wordt gedacht, vraagt waterbeheer juist om langetermijndenken. Daarnaast wordt toegegeven dat een benchmark soms mislukt doordat waterschappen zo verschillend zijn georganiseerd. Van echt mislukken is daarbij geen sprake: het kunnen verzamelen van kwalitatief hoogwaardig en vergelijkbaar cijfermateriaal is een leerproces. Tevens wordt verwacht dat voor de meeste onderwerpen het verzamelen van data uiteindelijk mogelijk zal zijn.

Aa en Maas

Het ontstaan van ontwikkelingen zoals benchmarking zijn onontkoombaar. Een goed voorbeeld zijn de drinkwaterbedrijven. In de jaren 1990 werden veel onderdelen van de overheid geprivatiseerd, iets waar de drinkwaterbedrijven liever niet aan wilden. Het toen geldende dogma was dat privatisering veel diensten goedkoper zou maken. Daarnaast geldt: onbekend maakt onbemind. Door benchmarks te houden en de uitkomsten publiekelijk bekend te maken, wilden drinkwaterbedrijven laten zien hoe ze te werk gingen en dat de gevraagde prijs voor kraanwater wel degelijk een concurrerende was (Water in Zicht, 1997). Het doel werd behaald; geen van deze bedrijven zijn geprivatiseerd. Waterschappen moeten tegenwoordig, net als de drinkwaterbedrijven destijds, hun bestaan verantwoorden aan hun ingezetenen. Benchmarking zal ook hier zeker bij helpen.

Het vooroordeel wil dat winstprijkkels onvoldoende aanwezig zijn binnen het waterschap. Echter wanneer een bedrijf goedkoper zelf haar afvalwater kan zuiveren dan wanneer ze dit door een waterschap laat doen, zal een bedrijf zeker voor een eigen zuivering kiezen. Aa en Maas haalt een groot deel van haar inkomsten uit afvalwater, waardoor een verantwoord prijsbeleid noodzakelijk is om alle voorzieningen te kunnen blijven betalen. Aa en Maas stond hierdoor een aantal jaren geleden in de top 3 van waterschappen die de laagste heffingen vroegen. Echter, hierdoor werd minder gescoord op milieuprestaties. Hieruit blijkt opnieuw dat alles een prijs kent. Wie beter op milieuprestaties wil scoren dient daar dus ook voor te investeren. De combinatie van milieueisen en bedrijven die een goede prijs eisen maakt dat er al genoeg druk is om zowel kwalitatief als financieel goed te scoren. Harde afrekening op basis van benchmarkscores is wat betreft Aa en Maas daarom niet nodig. Samen leren en samen beter presteren, dát zou de leidraad voor alle waterschappen moeten zijn.

Groot Salland

Waterschap Groot Salland was voorstander van benchmarking. Hoewel ze bekend zijn met het Waterschapspeil werd het Zuiveringspeil belangrijker gevonden. "Zuivering is een belangrijk onderdeel van zowel de activiteiten als de omzet". Onder waterschappen is het sociaal verplicht om tenminste per 4 jaar mee te doen met deze twee landelijke peilingen. Waterschap Groot Salland had er echter voor gekozen om jaarlijks mee te doen met deze peilingen, wat vrijwillig is.

Na een benchmark volgt steeds een verbeterplan, waar momenteel alleen niet-bindende afspraken zijn vastgelegd. Dat deze afspraken niet bindend zijn wil niet zeggen dat er geen grote sociale druk is om hier toch mee aan de slag te gaan. Wanneer een afspraak niet gehaald wordt dient dat goed te worden uitgelegd. Daarnaast nemen burgers actief deel aan een panel in het Zuiveringspeil. Echte vrijblijvendheid binnen benchmarks is dus zeker al een gepasseerd station.

Binnen de genoemde benchmarks wordt innovatie ook meegenomen. Dit is heel belangrijk omdat op deze manier waterschappen, die hun nek uitsteken op gebied van

innovatie, daar ook voor beloond worden. Het is belangrijk om vindbaarheid aan te moedigen, willen waterschappen gezamenlijk verder komen. Zo zijn met de overheid afspraken gemaakt over onder andere het terugdringen van het energiegebruik, waarbij waterschappen veel kunnen leren van elkaars innovaties.

Het bestuur van waterschap Groot Salland wilde in een aantal aspecten binnen het Waterschapspeil en het Zuiveringspeil de beste zijn. Op alle vlakken de beste willen zijn is financieel niet haalbaar. Dat ingezetenen het beleid van Groot Salland prima vinden, concludeert het waterschap uit de opkomst bij verkiezingen: "Een lage opkomst verteld ons dat de meeste mensen waarschijnlijk vinden dat het prima gaat".

Rivierenland

De respondenten van Waterschap Rivierenland waren als enigen écht enthousiast over een extern benchmarkbureau voor waterschappen, mits kwaliteit leidend zou zijn. Wanneer puur gekeken wordt naar wie de laagste heffingen vraagt, schiet zo'n bureau zijn doel voorbij: "Soms is iets gewoon duur, wat in die gevallen ook goed te verdedigen is." Benchmarks gebruiken bij verkiezingen zou bijvoorbeeld enkel populisme uitlokken, iets waar het waterschap met haar langetermijnbelangen zich niet voor leent. Echter, het werd prima gevonden wanneer het houden van externe benchmarks betekent dat een waterschap moet gaan verklaren waarom hun tarieven bovengemiddeld stijgen. Als eerder vermeld: voor die stijging kan een heel goede reden zijn.

Momenteel vergelijken de Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis jaarlijks de heffingen van de waterschappen. Eigenlijk zijn dit al voorbeelden van publieke, ongevraagde, externe benchmarks. Zolang het doel van benchmarking 'het vergroten van transparantie en het leren van en met elkaar' blijft, heeft waterschap Rivierenland geen problemen met ongevraagde benchmarks.

Bij dit waterschap geldt dat enkele bedrijven hun afvalwater moeten voorzuiveren, omdat anders de kosten voor centrale zuivering te hoog worden. Echter, tot op heden is geen enkel bedrijf gestopt met het aanbieden van (voorgezuiverd) afvalwater. De hoogte van de door bedrijven te betalen heffingen is ook hier blijkbaar concurrerend. Het stijgen van deze heffingen willen schappen tegengaan door de installaties van de rioolwaterzuivering stapsgewijs energieneutraal te maken. Het gas voortkomende uit gisting van vaste stoffen uit rioolwater wordt in eerste instantie gebruikt voor verwarming van de eigen installaties. In de toekomst wil dit waterschap ook gaan kijken hoe restenergie kan worden ingezet voor derden, zoals fabrieken of woonwijken.

Overige reacties

Afhakers - Het probleem van de afhakers dient zich ook voor binnen benchmarking. Immers, bij een benchmark waarbij de zuivering van afvalwater over verschillende waterschappen wordt bestudeerd, kan een bedrijf precies zien welk waterschap de laagste kosten aan haar klanten doorberekent. Hoewel een goede en gegronde reden kan bestaan over een prijsverschil, kan een bedrijf dankzij deze informatie wellicht een

lagere prijs afdwingen. Geen van de respondenten had zelf gehoord van een geval waar een bedrijf dit ook geprobeerd heeft, maar het theoretische risico is er zeker. Wanneer een bedrijf om financiële redenen voor eigen zuivering gaat kiezen, betekent dit tevens dat de kosten van het in stand houden van de waterzuivering gedeeld moet worden door de overige deelnemers. Wanneer diverse bedrijven voor eigen zuivering gaan kiezen, zal dit financieel zeker merkbaar zijn voor de overige ingezetenen in een waterschap. In dunbevolkte gebieden kan dit in zo'n geval ook tot problemen leiden. Echter, omdat dit tot op heden nog niet is voorgevallen, betreft het alleen een theoretisch probleem. Omdat vrijwel alle respondenten dit onderwerp aanhaalden, blijkt het wel een onderwerp te zijn waarmee waterschappen serieus rekening houden.

Benchmarkbureau - Enkele respondenten vonden een onafhankelijk benchmarkbureau, wat beroepsmatig kennis vergaart en gevraagd en ongevraagd benchmarks uitvoert, een interessant idee. Echter werd het voor nu nog duidelijk als toekomstmuziek bestempeld. Voor volledig onafhankelijke en ongevraagde benchmarks zijn waterschapbesturen simpelweg nog niet klaar. Wel kunnen waterschappen nog een boel van elkaar leren over hoe een benchmark het beste kan worden opgezet. Een kennisbureau wat helpt met het verspreiden van kennis en ervaring op gebied van benchmarking werd interessanter gevonden. In eerste instantie vinden respondenten dit een onderwerp wat de Unie van Waterschappen zou moeten aansnijden en niet de waterschappen zelf.

Meer ervaring - Enig onderzoek laat zien dat binnen het waterbeheer meer ervaring met benchmarks is dan enkel binnen de interviews is verteld. Om een completer beeld te schetsen zal kort ingegaan worden op deze benchmarks. Het concept werd eerst vooral toegepast om met name technische processen als waterzuivering en waterwinning onderling te kunnen vergelijken. Denk bijvoorbeeld aan de benchmark uit 1997 tussen waterbedrijven (Water in Zicht 1997) of aan de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer uit 2002. Hierna groeide het toepassen van benchmarks uit naar andere beleidsterreinen die meetbaar bleken. Een greep uit de vele voorbeelden zijn begrotingsvergelijkingen (Deloitte & Touche, 2000), het functioneren van laboratoria (WS Groot Salland, 2004), klantgerichtheid (WS Hollandse Delta, 2006) en het vergelijken van tarieven (WS Rijn en IJssel, 2008). Veel benchmarks kregen bovendien een jaarlijks of tweejaarlijks vervolg. De eerste complete landelijke benchmark waaraan alle waterschappen meededen, die tevens zeer veel facetten onderzocht, stamt uit 2009 en is het Waterschapspeil (UVW, 2009).

Einde vrijblijvendheid - In de waterschapswet van mei 2007 is een belangrijk punt geregeld met betrekking tot benchmarking. Artikel 109a lid 1 luidt *"Het dagelijks bestuur verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Het algemeen bestuur kan bij verordening hierover regels stellen"*. Hierdoor kreeg het bestuur in praktische zin de plicht mee te werken aan onderlinge benchmarks. Dit werd ook aangegeven in de interviews, waar enkele keren werd gemeld "Het echt vrije is er af". Hoewel de waterschappen zijn verplicht tot een inspanning van onderzoek naar effectiviteit en efficiëntie, mag het algemeen bestuur wel

zelf aangeven hoe om te gaan met de uitkomsten. Later zijn tussen alle betrokken waterbeheerders in het Bestuursakkoord Water (UVW et al, 2011) transparantie en doelmatigheid centraal gesteld. Een belangrijk resultaat uit dit akkoord is dat de beheerders in 2020 middels samenwerking een jaarlijkse besparing willen realiseren van 750 miljoen euro op de kosten voor beheer van het watersysteem en de waterketen. Hoewel wettelijk geen harde dwang is opgelegd om dit te laten slagen, is hier wel sprake van een statement of bestuurlijke belofte. De sociale druk om aan deze belofte te willen voldoen is hierdoor absoluut aanwezig.

Resumé

Tussen waterschappen onderling en in samenwerking met andere waterbeheerders komen diverse vormen van benchmarking veelvuldig voor. De respondenten zijn hier voorstander van, maar waarschuwen wel voor de beperkingen van dit instrument. De genoemde benchmarks zijn weliswaar relatief vrijblijvend, maar de sociale en collegiale druk zorgt ervoor dat deelnemers zich verplicht voelen om serieus met uitkomsten van benchmarks aan de slag te gaan. Volgens de respondenten is het doel van deze benchmarks 'leren van en met elkaar'. Door kennis en ervaring onderling goed te delen, gaan in principe alle ingezetenen van alle waterschappen er op vooruit.

Kleinere, specifieke benchmarks om samen met enkele waterschappen een praktisch onderwerp te bestuderen had bij de respondenten de voorkeur. Bij deze kleinschalige benchmarks heeft een waterschap immers veel meer in eigen hand, vergeleken met landelijke benchmarks waar op veel meer vlakken een vergelijking wordt gemaakt. Landelijke benchmarks zijn zeker nuttig, maar voor waterschappen wordt het als lastig ervaren om zelf zoiets te organiseren. Voor het opzetten van grote, landelijke benchmarks, lijkt daarom een belangrijke taak te zijn weggelegd voor de Unie van waterschappen.

4.5 Conclusie

4.5.1 Waterschap in beweging

Dat waterschappen minder snel veranderen dan reguliere bedrijven, heeft volgens de geïnterviewden te maken met de hoeveelheid en in complexiteit alsmaar toenemend aantal belangen en vraagstukken. Bedrijven zijn, in vergelijking tot waterschappen, erg monodisciplinair en kunnen soms zelfs gewoon kiezen welke belangen ze wel en niet dienen. Om aan de complexiteit het hoofd te kunnen bieden, gaan waterschappen steeds vaker verregaande samenwerkingsverbanden aan met andere waterbeheerders. De oprichting van diverse waterketenbedrijven, gezamenlijke belastingkantoren en laboratoria zijn daar goede voorbeelden van.

Hoewel het takenpakket altijd is blijven groeien, hebben budgetten vrijwel altijd onder druk gestaan. Kostenbesparing op basis van innovatie werd daardoor een wezenlijk onderdeel binnen het waterbeheer. Dat veel ontwikkelingen niet bekend zijn bij het

grote publiek, zegt meer over de effectiviteit van de publieke voorlichting dan over hoe innovatief waterschappen zijn, aldus de geïnterviewde respondenten. PR is immers niet de kerntaak van het waterbeheer.

4.5.2 Cost recovery

Cost recovery, als opvolger van 'de vervuiler betaald', past heel goed binnen de zoektocht naar innovatieve manieren om de kosten en risico's van het waterbeheer op verantwoorde manier naar beneden te krijgen.

Binnen de gehoorde ervaringen van de bevroagde waterschappen komt cost recovery niet voor op de manier zoals Keeley (2007) dat bedoelt. Echter, op een indirecte manier is er wel sprake van cost recovery. Zo wordt getracht gemeenten, grote bedrijven en soms ook particulieren met behulp van subsidies te stimuleren om grote verharde oppervlakten af te koppelen van het vuilwaterriool. Ondanks een groeiende bevolking hoeft op deze manier de vrij dure zuivering van rioolwater mogelijk niet te worden uitgebreid.

Ondanks dat het concept van cost recovery door alle respondenten interessant werd gevonden, zag ze wel veel haken en ogen. Zo mag momenteel niet geëxperimenteerd worden met de hoogte van de waterschapsheffing. Zou dit wel mogen, dan nog werd ingeschat dat gedragsbeïnvloeding van consumenten via een hogere heffing lastig te realiseren zou zijn. Niet alleen meenden de meesten dat dit veel werk op zou leveren, maar ook dat een hogere heffing moeilijk uit te leggen is richting particulieren, ook als deze heffing stimulerend is bedoeld.

Binnen waterketenbedrijven en richting gemeenten en grote bedrijven werd cost recovery een potentieel nuttig idee gevonden. Mogelijk kan het helpen om tussen de verschillende waterbeheerders onderling een goede balans te kunnen vinden. Hierdoor wordt voorkomen dat een beoogde besparing enkel kosten verschuift tussen waterbeheerders. Op dit punt zien gemeenten het positiever in: er zijn veel initiatieven voor het afkoppelen van daken van particuliere huizen. Wellicht dat in de toekomst via benchmarking helder gemaakt kan worden wat de meest efficiënte aanpak is voor het inzetten van cost recovery, of cost recovery-achtige aanpakken.

4.5.3 Benchmarking

Alle respondenten waren bekend met het concept van benchmarking. De benchmarks zoals genoemd lijken te voldoen aan de kenmerken zoals omschreven in hoofdstuk twee. Elk jaar meedoen met de landelijke benchmark 'Waterschapspeil' is niet verplicht, maar door sociale en collegiale druk doen waterschappen wel regelmatig mee. Volgens de respondenten is dat ook goed: benchmarking moet volgens hun gaan om het verhaal áchter de cijfers en niet om de cijfers zelf. Hiernaast zijn waterschappen momenteel volop bezig met het opdoen van kennis en ervaring. Volgens respondenten was het nog

te vroeg om nu al streng toe te zien, daar de benodigde vaardigheden nog niet voldoende eigen zijn gemaakt.

De winstprikkel, waarvan vaak wordt beweerd dat de overheid die niet ervaart, is volgens meerdere respondenten wel degelijk aanwezig. Wanneer het voor bedrijven goedkoper wordt om zélf afvalwater te gaan zuiveren, vertrekken ze. Dat dit zelden tot nooit gebeurt toont aan dat de zuiveringskosten marktconform zijn. Ook bij verkiezingen geldt volgens de respondenten dat niet de cijfers, maar het verhaal áchter de cijfers centraal hoort te staan. Omdat verkiezingen te snel over geld gaan in plaats van veiligheid, vinden respondenten benchmarking als tool bij verkiezingen ongeschikt.

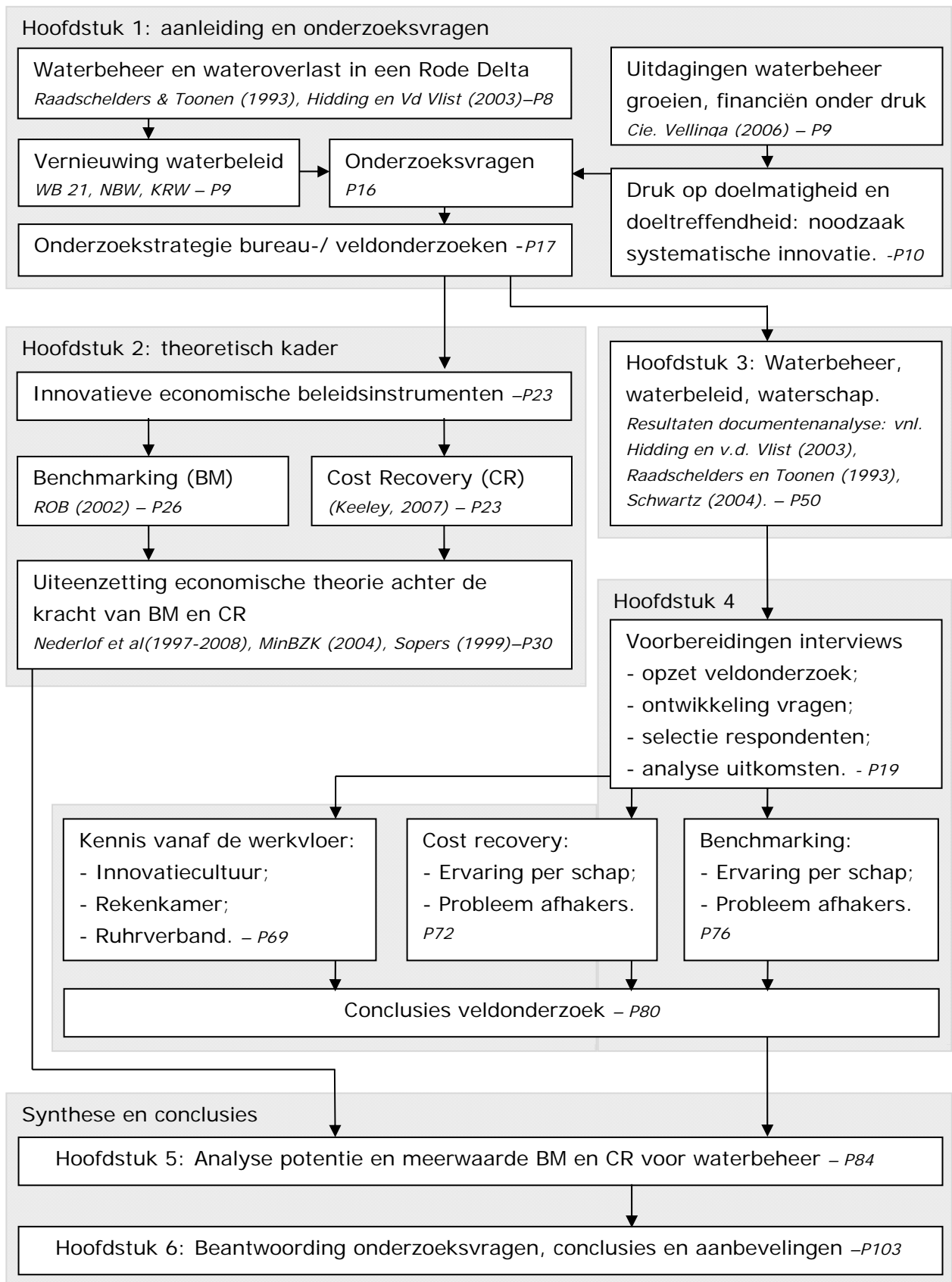
Kostentechnisch is het onmogelijk om in een benchmark op elk onderwerp het hoogst te scoren ten aanzien van andere waterschappen. Elk waterschap moet hierdoor nadenken over haar prioriteiten. Jaarlijks vergelijken de Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis ongevraagd de heffingen van de waterschappen. Wie niet het goedkoopst is, hoeft niet per sé haar prioriteiten niet goed op orde te hebben. "Soms is iets gewoon duur" werd door meerdere respondenten aangegeven. Het enige wat op dat moment telt is dat helder is uit te leggen waarom datgene zo duur is. Denk bijvoorbeeld aan investeringen om een rioolwaterzuivering energieneutraal te maken. Op de langere termijn verdient zo'n investering zich terug.

De fase waarin benchmarking als tool lijkt te zitten, kenmerkt zich als een waarin onderling vertrouwen en vaardigheden nog een flinke groei door moeten maken. De eenvoudige kwantitatieve benchmarks zijn volgens de deelnemers allemaal al gedaan. Kwalitatieve vergelijkingen, zoals effectiviteit van samenwerking, succesvol uitvoeren vereist vooral méér kennis en ervaring. Aan dat laatste wordt nu hard gewerkt.

4.5.4 Handvaten

De openheid en vlotheid waarmee de gespreken verliepen, tonen aan dat waterschappers open staan voor nieuwe ideeën. Een groot positief punt was hoeveel tijd en energie waterschappen steken in innovaties. Juist omdat de meesten cost recovery helemaal niet kenden, waren de respondenten heel geïnteresseerd in dit onderwerp. Zoals in de paragrafen hiervoor te lezen is zijn er genoeg meningen voor en tegen cost recovery genoemd. Ook bij het onderwerp benchmarking viel veel te vertellen. Een conclusie was dat de circa 1,5-2 uur die voor de gesprekken waren uitgetrokken te kort waren om uitgesproken te raken. En dat is een goed teken. Innoveren lééft bij het waterschap. In het volgende hoofdstuk zal bestudeerd worden in hoeverre cost recovery en benchmarking iets voor het Nederlandse waterbeleid en voor de uitvoering van waterschapstaken kan betekenen.

4.5.5 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 4



Hoofdstuk 5 / Economische beleidsinstrumenten

5.1 Inleiding

In hoofdstuk twee kwamen de criteria, sterke en zwakke punten langs van de economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery. In hoofdstuk drie en vier zijn de diverse beleidsvelden en de huidige ervaringen van het waterschap met deze instrumenten beschreven. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de eerdere hoofdstukken gecombineerd tot een synthese, om zodoende te helpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Dit hoofdstuk is symmetrisch van opzet. Voor benchmarking en cost recovery passeren eerst de criteria zoals genoemd in hoofdstuk twee, waarlangs beoordeeld wordt of een onderwerp geschikt is voor deze economische beleidsinstrumenten. Vervolgens worden de beleidsvelden binnen het waterbeheer met deze criteria vergeleken. Doel hiervan is om te ontdekken waar mogelijkheden nog niet zijn benut binnen het waterbeheer betreffende deze instrumenten. Dit hoofdstuk eindigt met een discussie over de meerwaarde van deze instrumenten voor het waterbeheer in het algemeen en het waterschap in het bijzonder.

5.2 Cost recovery

5.2.1 Criteria

In hoofdstuk twee kwamen een aantal belangrijke criteria aan het licht waaraan voldaan moet worden, opdat een beheerstaak voor cost recovery in aanmerking komt (Keeley, 2007). Deze criteria zijn:

- het gedrag moet veranderbaar zijn;
- het gedrag moet meetbaar zijn;
- gedragsveranderingen moeten meetbaar zijn;
- de betaler moet invloed op het gedrag kunnen hebben;
- de beloning moet significant zijn;
- uitsluitend de betaler moet profiteren van zijn gedragsverandering.

Als aan deze criteria wordt voldaan ontstaat volgens Keeley (2007) de situatie waarin mensen uit zichzelf hun gedrag zullen proberen aan te passen, omdat zij daar immers zélf een direct voordeel van ondervinden. Dit noemt zij de *kracht van vrijwillig transacties*.

Voor de meeste criteria geldt dat ze relatief eenvoudig te beoordelen zijn met een verkennend onderzoek. Óf een situatie is te veranderen en een betaler invloed heeft op

deze verandering, is meestal niet moeilijk te bepalen. Hetzelfde geldt voor de vraag of een zekere beloning een gedragsverandering kan uitlokken. Ook is snel te beschouwen of iemand zélf zal profiteren van het veranderen van een gedrag, en dus gemotiveerd kan zijn om deze verandering ook te realiseren.

Echter, de meetbaarheid van gedrag is van een andere orde. Het verbruik van drinkwater is te meten met behulp van een simpel metertje, iets wat ook voor gas- en elektraverbruik geldt. Maar het meten van het gebruik van het rioleringsstelsel is een stuk ingewikkelder. Ook de mate waarin iemand profiteert van het bestaan van een dijk, laat zich niet in de meterkast registreren (Greenplay, 2003). Hierom zal eerst uiteengezet worden wat gedrag is en hoe dit kan worden gemeten.

5.2.2 Meten van gedrag

Het begrip 'gedrag' is breed bedoeld: niet alleen de manier waarop een bewoner zelf leeft (riolering, gas-, elektra- en waterverbruik), maar ook het gebruik van een woning (aantal bewoners) en het wezen van de woning zelf (aantal bouwlagen, waarde, perceeloppervlak, verhard oppervlak, doorlatend oppervlak, manier van afwatering) vallen hier onder.

Veel data staat al geregistreerd in verschillende registers. Zo is het oppervlak en eigendom van het perceel waar de woning op staat bekend bij het kadaster. De gemeente registreert de waarde van het vastgoed en het aantal bewoners per wooneenheid. Het gedrag van de bewoner zelf wordt voor een deel geregistreerd met behulp van een meter in de gasleiding, waterleiding en stoppenkast. Echter, wat in Nederland niet tot nauwelijks wordt bijgehouden is het aandeel verhard oppervlak ten aanzien van het totale perceeloppervlak. Ook is het meestal niet bekend of deze verharde oppervlakten afwateren op het riool, of ter plekke in de grond infiltreren. Dit laatste kan via zogenaamde grindkoffers en wadi's: ondiepe greppels waarin water afkomstig uit regenpijpen in het gras kan infiltreren.

Melissa Keeley verklaard in haar artikel hoe in Duitsland deze ontbrekende data wordt verkregen Keeley (2007). Veel grote Duitse gemeenten vulden de ontbrekende data in door bewoners zelf vragenlijsten in te laten vullen. Soms was dit ook de enige bron van informatie. In andere steden werd juist een veelomvattende werkwijze aangehouden voor het achterhalen van oppervlakte-informatie. Zo hield de Berlijnse semi-private waterbeheerder Berliner Wasserbetriebe (BWB) onderstaande methode aan (BWB, 2016) :

- vooraf luchtfoto's maken en opvragen data bij belastingdienst;
- op basis hiervan een eerste inventarisatie van verharde en op riolering aangesloten oppervlakten;
- om op basis hiervan kaarten naar de bewoners te sturen met het verzoek

Berliner Wasserbetriebe is een waterketenbedrijf die het drinkwater, de riolering en de rioolwaterzuivering verzorgt van Berlijn en een deel van de omliggende provincie. Opgericht in 1992 telt het nu 4500 medewerkers en dient ze vele miljoenen Duitsers (BWB, 2016).

deze inschattingen te verifiëren en zo nodig te corrigeren;

- tegelijkertijd liep er een publieke informatiecampagne;
- door bewoners opgegeven afwijkingen groter dan 100m² werden door een inspecteur op locatie gecontroleerd.

Voor BWB waren de kosten per perceel ongeveer 60 euro. Deze kosten waren eenmalig. Of naderhand inspanningen zijn verricht om veranderingen bij te houden is niet bekend. Waterbeheerders in andere Duitse steden hielden dezelfde methode aan. Echter was deze methode niet direct gericht op het motiveren van bewoners tot gedragsaanpassingen. De heffingen voor het waterbeheer waren hiertoe ook niet hoog genoeg (Diwish, 2000; Haller, 1998). Evengoed toonde BWB en soortgelijke organisaties in andere Duitse steden aan dat op deze manier bruikbare oppervlakedata is te verkrijgen.

In hoofdstuk drie werden de verschillende beheerstaken van het waterbeheer behandeld. Door het waterbeheer hierna te bespreken aan de hand van de eerder genoemde criteria en de sterkte-zwakke analyse uit hoofdstuk twee, wordt duidelijk waar cost recovery potentie heeft.

5.2.3 Leidingwaterbeheer

Er is een vorm van waterbeheer waarbij in feite al sprake is van volledige cost recovery, ook al werd dat nooit zo benoemd: het leidingwaterbeheer. Door gebruik te maken van waterbesparende douchekoppen, huishoudelijke apparatuur wat zuinig omgaat met water, het spoelen van een toilet met regenwater en andere maatregelen, is het waterverbruik terug te dringen. Dit verbruik wordt jaarlijks afgelezen van een watermeter, waardoor precies voor de hoeveelheid geleverde water wordt betaald. Hiernaast profiteert alleen de waterbesparende betaler van zijn waterbesparend gedrag; burens zullen hier niets van merken. Hetzelfde geldt overigens ook voor het gas- en stroomverbruik. Omdat de totale kosten voor de nutsvoorzieningen voor velen toch redelijk hoog zijn, zoeken ingezetenen naar manieren om de kosten te drukken. Voor nutsvoorzieningen is cost recovery zo al goed ingeburgerd bij zowel consument als bedrijf. Leidingwaterbeheer voldoet hierbij aan alle door Keeley gestelde criteria.

5.2.4 Waterveiligheidsbeheer

Het waterveiligheidsbeheer heeft als doel het tegengaan van overstromingen. Buiten het aanleggen en onderhouden van waterkeringen valt ook het beperken van het overstromingsrisico hieronder (Schwartz, 2004). Keeley (2007) heeft hierin een interessante toepassing van cost recovery herkend. In het waterbeheer is de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren' algemeen bekend. Door het afkoppelen van verharde oppervlakten, denk aan daken en wegverhardingen, kan water lokaal worden geïnfilteerd of op zijn minst tijdelijk worden vastgehouden. Denk hierbij ook aan de aanleg van groene daken en het vervangen van dichte bestrating door grasstenen. Eigenaren van panden en terreinen hebben op deze manier directe invloed op het risico van overbelasting van het watersysteem ten tijde van piekbelastingen. Zoals bij paragraaf 4.2.2 is te lezen blijkt dat vastgesteld kan worden hoeveel oppervlak verhard

is, en hoeveel procent verhard oppervlak op het riolering is aangesloten. De vermindering van op riolering aangesloten hoeveelheid oppervlak is daarmee ook meetbaar. Tot zover lijkt waterveiligheidsbeheer in aanmerking te komen voor cost recovery.

De moeilijkheid bij deze vorm van waterbeheer zit bij de beloning: niemand merkt direct of zijn bijdrage het risico van overstroming verkleint. Tevens profiteert iedereen in hetzelfde gebied van de bijdrage van diegene die zijn verharde oppervlakten heeft afgekoppeld. Vrijwel niemand zal een investering doen waarvan het effect niet alleen onmerkbaar is, maar ook nog eens gedeeld wordt met anderen. Echter, door het geven van subsidie naar hoeveelheid afgekoppeld oppervlak zijn beide problemen op te lossen. Dit is dan ook precies wat in de praktijk ook gebeurt: waterschappen en gemeenten geven in veel gevallen een eenmalige subsidie op basis van de hoeveelheid afgekoppeld oppervlak. Niet alle kosten worden vergoed. Voldoende is om het verschil te overbruggen tussen standaard- en maatwerkoplossingen. Alles behoeft onderhoud. Bij reguliere vervangingen van daken en bestrating helpt een subsidie het financiële verschil te overbruggen naar een oplossing die niet meer op de riolering afvoert. Hetzelfde geldt ook voor nieuwbouwprojecten: bij vergoeding van de meerprijs blijkt het niet aansluiten op een riool veelal een oplosbaar technisch en planologisch vraagstuk.

5.2.5 Waterkwaliteitsbeheer

Wie water aan het watersysteem onttrekt, gebruikt of loost, heeft hiervoor een vergunning ontvangen waarin bindende voorwaarden staan, opdat gebruikers niet teveel hinder ondervinden van activiteiten van anderen. In deze vergunningen zijn ook de te nemen maatregelen en vergoedingen opgenomen. Deze vergoedingen zijn op basis van de manier waarop het water gebruikt wordt.

Of de hoeveelheid water die wordt onttrokken, of de vuilheid van het water wat wordt geloosd veranderbaar is, hangt af van bedrijfsprocessen van bijvoorbeeld fabrieken of boerderijen. Middels metingen op locatie zijn veranderingen in hoeveelheden of vuilheid van water vast te stellen. Of het gedrag van een fabriek of boerderij te veranderen is, kan vooraf moeilijk voorspeld worden. Wanneer sprake is van grote investeringen in installaties, is het niet ondenkbaar dat een bepaalde manier van gebruik voor diverse jaren is vastgelegd in het bedrijfsproces. Wanneer installaties zijn afgeschreven zal ongetwijfeld gekeken worden of beperking van waterhoeveelheid of vuilheid een financieel voordeel oplevert dankzij een goedkopere vergunning of vergoeding. Het is echter denkbaar dat de kosten horende bij een vergunning aanzienlijk kleiner zijn dan veel andere kosten in een bedrijfsvoering, waarmee het onduidelijk is of er sprake kan zijn van een significante beloning. Wel zal in deze gevallen enkel de gebruiker profiteren van gedragsverandering. Of cost recovery veel verschil zal maken, moet per geval worden beoordeeld daar ze onmogelijk vooraf generiek is vast te stellen.

Behalve het verminderen van watergebruik van gewonnen water of vuilheid van geloosd water, kan cost recovery mogelijk twee andere rollen vervullen op gebied van

waterkwaliteit. Enerzijds is bovenstaand relaas over bedrijven en boerderijen ook te projecteren op onderdelen binnen een waterketenbedrijf, of op verschillende samenwerkende waterbeheerders. Hiermee kunnen beheerders elkaar onderling motiveren om meer rekening te houden met de processen van ketenpartners. Anderzijds kan het beoordelen van waterkwaliteitsbeheer op schaal van afzonderlijke gebruikers ook een schat aan informatie opleveren, herkende ook Keeley (2007). Hiermee kan mogelijk een nauwkeurig digitaal model gemaakt worden waarmee de waterkwaliteit binnen een bepaald gebied veel nauwkeuriger te voorspellen en daarmee te beheersen is. Omdat er sprake is van een groot aantal diffuse bronnen is doorgaans lastig te voorspellen hoe een en ander in een gebied zal ontwikkelen. Complexe datamodellen kunnen hier uitkomst bieden.

5.2.6 Waterkwantiteitsbeheer

Waterkwantiteitsbeheer draait om het faciliteren van verschillende soorten grondgebruik door middel van het beheersen van de hoeveelheid grond- en oppervlaktewater in een bepaald gebied (Schwartz, 2004). Door extremer weer is de laatste jaren steeds vaker sprake van vernatting of verdroging: periodes waarin teveel of te weinig water aanwezig is (Hidding en Van der Vlist, 2003). In het geval van vernatting zit het grootste probleem in de piekafvoer: grote hoeveelheden water die tegelijkertijd het watersysteem benaderen. Als antwoord op deze problemen is door het waterbeheer destijds de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren' bedacht. Echter, in aanvulling op door waterbeheerders zelf geïnitieerde ontwikkelingen kan ook bekeken worden hoe ingezetenen zijn te motiveren om bij te dragen aan genoemde trits.

Zoals bij paragraaf 4.2.4 Waterveiligheidsbeheer al is aangehaald kan afkoppeling van verharde oppervlakken een grote bijdrage leveren aan het waterbeheer. Dit geldt ook voor waterkwantiteitsbeheer. Door aanleg van groene daken, infiltratieputten in tuinen, wadi's, watertonnen, gescheiden rioolstelsels en waterdoorlatende bestrating wordt water langer vastgehouden in een bepaald gebied. In paragraaf 4.2.4. wordt tevens verteld dat het afkoppelen van verharde oppervlakten voldoet aan de meeste door Keely (2007) gestelde criteria voor cost recovery, maar dat de significante beloning een probleem kan zijn. In genoemde paragraaf is hiertoe ook een oplossing geschetst: gerichte subsidies voor bedrijven en particulieren om hun verharde oppervlakten zoveel als mogelijk af te koppelen van het rioolnetwerk.

5.2.7 Rioolbeheer

Het beheer van het industriële stelsel van riolen, gemalen en overstorten heet rioolbeheer. Rioolstelsels zijn meestal volledig eigendom van gemeenten. Gebruikers betalen puur voor het gebruik van het stelsel, daar zuivering onder een ander beheer valt. Omdat de hoeveelheid water afkomstig van regenwater heel veel groter is dan het water afkomstig van huizen en bedrijven, maakt het heel weinig verschil wanneer gebruikers van huizen en bedrijven hun gedrag als gebruiker aanpassen. Iets korter douchen heeft op het gebruik van een rioolstelsel nagenoeg geen effect, ook niet als een complete woonwijk dit zou gaan doen. Hiernaast is de mate van gebruik van het

rioolstelsel moeilijk op individueel niveau meetbaar. Cost recovery zoals Keely (2007) het bedoelde, lijkt hiermee erg lastig. Rioolbeheer moet hierdoor meer op worden gevat als een dienst zoals de feitelijke levering van elektriciteit dat ook is. Verandering van elektriciteitsverbruik heeft immers ook geen invloed op de beheerskosten van het fysieke netwerk waarmee elektriciteit geleverd wordt.

Wel bestaat er een duidelijke relatie tussen rioolbeheer en zuiveringsbeheer: waterschap Rivierenland eist bijvoorbeeld dat bij aanleg van nieuwe woonwijken een gescheiden rioolstelsel wordt aangelegd. Hiermee moeten rwzi's minder belast worden en daarmee de kosten voor zuivering beperkt. Het beheer van gescheiden stelsels is duurder dan bij enkele stelsels, daar er meer te beheren onderdelen zijn. Het kostenvoordeel voor een waterschap kan echter veel groter zijn dan de extra beheerskosten voor een gemeente. Binnen de partners van een waterketen zou cost recovery allicht wel gebruikt kunnen worden om zo de kosten en baten tussen ketenpartners onderling af te stemmen.

5.2.8 Zuiveringsbeheer

Water wordt opgepompt, gereinigd, gebruikt of valt uit de hemel, alvorens het in een riool terecht is gekomen. Hierna transporteert het rioolstelsel dit vervuilde water naar een gemaal. Hier wordt het rioolwater via een persleiding naar een rioolwaterzuivering getransporteerd. Het zuiveren van dit water heeft tot doel dat het weer aan het oppervlaktewater kan worden toegevoegd, waarmee het gezuiverde water weer aan het begin van de kringloop staat. Het beheer van dit proces heet zuiveringsbeheer. Cost recovery zou op drie manieren kunnen bijdragen aan deze beheersvorm.

Particulieren en bedrijven produceren op twee manieren door rwzi's te zuiveren water. De eerste manier betreft het zogenaamde droogweerafvoer, water afkomstig van wasmachines, afwas, douchen, toiletten en andere menselijke activiteiten. Zoals bij het rioolbeheer al is aangegeven is het droogweerafvoer moeilijk écht te beperken. Er is nu eenmaal een relatie tussen het aantal bewoners / vervuilingseenheden bij een bedrijf en de productie van droogweerafvoer. De verontreinigingsheffing is hierbij gebaseerd op gemiddelden: op individueel niveau is niet de daadwerkelijke bijdrage aan vuil water vast te stellen, waarmee al aan enkele voorwaarden voor gedragsverandering dankzij cost recovery niet wordt voldaan. Echter kan cost recovery wel helpen om veel meer en preciezere data te verzamelen over waar nu precies wat voor vuilwaterbronnen zitten. Met behulp van deze data kunnen ontwikkelingen in beheer, onderhoud en uitbreidingen van rwzi's allicht beter gepland worden.

De tweede manier betreft het hemelwaterafvoer bij particulieren en bedrijven, afkomstig van daken en verhardingen. Zoals vaker in dit rapport aangehaald, onder meer in 4.2.4 Waterveiligheidsbeheer, kan cost recovery helpen bij het afkoppelen van daken en verhardingen van bedrijven en particulieren, opdat het aldaar gevallen regenwater niet meer in het riool terecht komt. Hierdoor wordt een rzwi minder belast, wat in een omgeving met een bevolkingstoename ook kan leiden dat uitbreiding niet of

minder snel nodig is. Van deze vorm is al eerder aangemerkt dat ze geschikt kan zijn voor cost recovery, omdat er een relatie is tussen meetbaar afwaterend oppervlak en hoeveelheid aangeboden hemelwater. Ook is dit gedrag per individu vast te stellen. Het probleem zat echter bij de beloning: korting op te betalen belastingen is immers niet toegestaan. Een subsidie om in de kosten voor afkoppeling tegemoet te komen biedt in bepaalde omstandigheden soelaas.

De derde manier waarop cost recovery kan bijdragen aan zuiveringsbeheer, is door het optimaliseren van de diverse onderdelen van het waterhuishouden binnen de gehele waterketen. Waterschappen kunnen gemeenten vragen mee te betalen aan een nieuwe waterzuivering, wanneer ze een nieuwbouwwijk niet afgekoppeld willen bouwen. Hierdoor komt de rekening te liggen bij diegene die de belasting op de rwzi's verhoogt en tevens de mogelijkheid heeft om dit niet te doen. Cost recovery kan zo werken als middel om ketenpartners te dwingen meer met elkaar mee te denken en meer rekening met elkaar te houden. Omdat rioolwater steeds meer gebruikt wordt als bron van veel producten, zal op een gegeven moment ook een discussie kunnen ontstaan wie van deze producten mag profiteren. Deze discussie valt buiten het kader van dit onderzoek.

5.2.9 Functiebeheer

Functiebeheer is het onderling afstemmen van de gebruiksfuncties van het wateroppervlak, zoals recreatie, transport, wonen en natuur. Door het inrichten van de directe omgeving met faciliterende voorzieningen kunnen functies worden versterkt en overlast worden beperkt. Waterdiepte en -kwaliteit van vaar- en zwemwater zijn eisen waardoor functiebeheer grenst aan eerder genoemde beheersvormen. De aard en diversiteit van de exacte activiteiten maakt dat functiebeheer minder geschikt is voor cost recovery. Immers, bij deze openbare voorzieningen is het erg lastig om vast te stellen wie de gebruikers zijn en in welke mate ze het wateroppervlak gebruiken. Zoals ook bij rioolbeheer het geval is, kan binnen een waterketen cost recovery misschien wel helpen kosten en baten tussen ketenpartners af te stemmen.

5.2.10 Discussie

Wanneer we diverse vormen van waterbeheer beschouwen, vallen drie zaken op. Allereerst is in één beheersvorm al sprake van cost recovery zoals Keeley (2007) dat bedoelde, namelijk in het leidingwaterbeheer. Het fenomeen is derhalve niet onbekend en zeker ook niet onmogelijk. Ten tweede lijkt cost recovery bij de meeste vormen van waterbeheer een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de efficiëntie binnen die beheersvorm. Ten derde is bij opvallend veel beheersvormen het afkoppelen van verharde oppervlakten een belangrijke factor die deze positief bijdrage levert. Niet alleen lijkt cost recovery zo een rol van betekenis te kunnen spelen binnen het waterbeheer, de invoering lijkt ook meer realistisch dan gedacht. De vraag is: waarom doen we het dan niet gewoon?

Er lijkt één echte beer op de weg te staan; het verzamelen van data op schaal van afzonderlijke percelen is niet gratis en is tamelijk arbeidsintensief. Grote investeringen zijn binnen elke onderneming altijd onderwerp van stevige discussies: bij elke

investering wordt altijd gevraagd of deze wel wat oplevert. In de interviews was niemand bekend met cost recovery, maar wel met het principe 'de vervuiler betaalt'. Hoewel deze concepten niet ver van elkaar liggen, is bekendheid van een concept wel essentieel om invoering van de grond te krijgen. Pas nadat mensen overtuigd raken van nut, start de discussie over hoe de financiering rond te krijgen.

Aan de andere kant zijn waterschappen volgens de respondenten al wel druk met het afkoppelen van bestaande verharde oppervlakten en met het afdwingen tot aanleg van gescheiden rioolstelsels in nieuw aan te leggen woonwijken. De ene keer zoeken ze zelf proactief contact om verharding of grote platte daken af te koppelen, de andere keer verleiden lokale subsidieregelingen particulieren en bedrijven om zelf aan de slag te gaan. Hetzelfde geldt voor aanleg van waterbergingen zoals groene daken.

Waar cost recovery bij kan helpen is de bekendheid van de noodzaak tot afkoppelen en/of het bestaan van subsidieregelingen, zodat meer ingezetenen uit zichzelf aan de slag gaan. Hiernaast kan de gewonnen gedetailleerde informatie waterschappen helpen om meer inzicht te krijgen in hoe de waterhuishouding in hun eigen schap nu precies werkt. In de bouw zijn bouwinformatiemodellen al gemeengoed aan het worden, waarmee bouwprocessen digitaal worden gesimuleerd om zodoende risico's en verassingen te minimaliseren. Uitgebreide datamodellen kunnen het waterbeheer helpen om hetzelfde te bereiken.

5.3 Benchmarking

5.3.1 Criteria

In hoofdstuk twee kwamen een aantal belangrijke criteria aan het licht waaraan voldaan moet worden, opdat een beheerstaak voor benchmarking goed kan worden uitgevoerd. Deze criteria staan hieronder. De Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector (MinBZK, 2004) noemt:

- afspraken over het gehele proces moeten gemaakt kunnen worden;
- voldoende aantal deelnemers¹⁶;
- representatieve prestatiegegevens;
- tijd/financiën moeten afdoende zijn vrijgemaakt;
- wederzijds respect en vertrouwen.

Het Kenniscentrum Benchmarking (2007) voegt hieraan toe:

- benchmarken aan de hand van eenduidige, gevalideerde definities;
- alleen tussen vergelijkbare organisaties;
- niet alleen op basis van cijfers, maar ook op het verhaal erachter;

Om te beoordelen of een benchmark toegevoegde waarde heeft dient ook gekeken te worden naar het doel van deze benchmark. Hierbij wordt door de Werkgroep Benchmarken Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK, 2004) onderscheid gemaakt tussen vijf hoofddoelen:

¹⁶ MinBZK (2004) noemt 5-7 deelnemers als minimum aantal.

- van elkaar en met elkaar leren;
- het bieden van transparantie aan de omgeving;
- het afleggen van verantwoording aan de omgeving;
- het ondersteunen van extern toezicht (vergelijkend toezicht);
- het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie).

Pas nadat een serie doelen zijn herkend en vastgesteld kan een benchmark worden ingericht. Het belangrijkste is hierbij vooral om te onthouden dat na de start het zeer moeilijk tot onmogelijk is om nog doelen toe te voegen of te veranderen. Juist hierom is het ontzettend belangrijk om uitkomsten van een benchmark niet te gebruiken voor andere zaken dan waarvoor het was bedoeld. Wordt dit alsnog gedaan, dan worden appels met peren vergeleken, waarmee de waarde van een benchmark vervalft.

Net als bij cost recovery geldt bij benchmarking dat de meeste criteria relatief eenvoudig te beoordelen zijn met een verkennend onderzoek. Wel zijn er verschillende soorten criteria. Of afspraken over het hele proces gemaakt kunnen worden, voldoende deelnemers meedoen en tijd en financiën zijn vrijgemaakt, is puur een kwestie van welwillendheid tussen mensen om deze afspraken te maken. Het opstellen van eenduidige, gevalideerde definities, of organisaties vergelijkbaar genoeg zijn om ze te kunnen vergelijken en het achterhalen van de verhalen achter de cijfers, leunt juist sterk op ervaringskennis. Deze kennis komt vooral door het vaker doen van benchmarks en het achteraf houden van audits over hoe een benchmark nu is verlopen. Wederzijds respect en vertrouwen komt, zoals het bekende gezegde luidt, te voet en gaat te paard. Hiervoor geldt dat het oprecht omgaan met benchmarks, elkaar respecteren en het niet oneigenlijk gebruiken van uitkomsten van een benchmark kan bijdragen aan vertrouwen. In bovengenoemde is 'vertrouwen' daarmee de moeilijkste factor. Dit is ook wat alle respondenten aangaven. Rest nog één criterium: representatieve prestatiegegevens. Daar dit het enige criterium is wat zozeer de kern van data raakt, gaan we hier dieper op in.

5.3.2 Representatieve prestatiegegevens

In de statistiek betekent representatief dat voldoende data aanwezig is om valide conclusies te mogen trekken. Hierbij is het van belang dat de data van voldoende kwaliteit is. Het criterium 'representatieve prestatiegegevens' gaat ook over voldoende data van voldoende kwaliteit. Echter, hoe wordt het gedrag vastgesteld en wat is het verhaal achter dit gedrag? Wellicht was het eenvoudiger geweest wanneer dit criterium zoals bij cost recovery verder was uitgesplitst naar vragen of een situatie eigenlijk wel veranderbaar en meetbaar is, en of een waterschap hier wel invloed op heeft. Om het criterium representatieve prestatiegegevens beter te begrijpen, zullen we daarom benchmarking binnen het waterbeheer spiegelen aan de criteria zoals die gelden voor cost recovery.

De criteria die Keeley (2007) opstelde voor cost recovery waren:

- het gedrag moet veranderbaar zijn;
- het gedrag moet meetbaar zijn;
- gedragsveranderingen moeten meetbaar zijn;
- WS moet invloed op het gedrag kunnen hebben;
- de beloning moet significant zijn;

Veranderbaarheid gedrag

In de diverse rapporten die reppen over criteria voor succesvolle benchmarks wordt weliswaar gesproken over verschil in traagheid tussen ontwikkelingen, maar nergens wordt veranderbaarheid als belangrijk criterium aangemerkt. In principe leggen MinBZK en het Kenniscentrum Benchmarking vooraf geen beperking op aan de reikwijdte van het instrument benchmarking. Maar als het veranderen van een gedrag niet binnen de mogelijkheden van een waterschap of het waterbeheer in het algemeen ligt, heeft een benchmark over dit onderwerp evenwel geen zin. Een benchmark over de ontvangen hoeveelheid droogweerafvoer per huishouden heeft bijvoorbeeld geen zin, omdat waterschappen niet gaan over de samenstelling en geografische verspreiding van huishoudens. Nu heeft een waterschap via de watertoets weliswaar een instrument in handen om een zekere invloed te hebben op toekomstige locaties van huishoudens en bedrijven; echter zodra deze ingezetenen hun plaats hebben ingenomen vervalt deze invloed van het waterschap. Deze situatie is niet geheel zwart-wit: wanneer gemeenten een waterschappen vroegtijdig betrekken in plannen voor ruimtelijke ordening, kan wel rekening houden met de verspreiding van rzwi's en opties voor uitbreiding van capaciteit. Hierbij is de invloed van een waterschap echter wel duidelijk afhankelijk van de welwillendheid van de betrokken gemeente en de mogelijkheden binnen de plannen.

Ook voor de loop van rivieren en de geografische verdelingen van hoogtes en laagtes in het landschap rest voor waterschappen weinig anders dan deze te accepteren zoals ze zijn. Nu lijken de projecten voortkomende uit de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier vanuit menselijke schaal heel indrukwekkend – er worden zelfs enkele groene rivieren en overloopgebieden aangelegd – de loop van de grote rivieren op zich verandert hier geenszins door. Er wordt louter geanticipeerd op waterhoeveelheden waar waterbeheerders zelf verder maar beperkt invloed op hebben, daar grote delen van het stroomgebied niet binnen de Nederlandse grens liggen.

Meetbaarheid gedrag

Waterschappen en archiveren zijn twee handen op een buik. Historische gegevens over de aard en loop van watergangen, dijken, kades en oevers zijn vrijwel altijd boven water te halen. Nieuw te beheren of gerenoveerde objecten kunnen dankzij sensoren veel data genereren. Met behulp van software is deze data echter steeds beter in interactieve datamodellen te verwerken, waarmee steeds betere analyses zijn te maken. Toenemende hoeveelheden aan kwantitatieve data zal niet heel snel een probleem vormen; voor kwalitatieve data geldt echter een meer complex verhaal.

Het meten van de gebruikskwaliteit van vaar- en zwemwater, een natuurgebied of een afwateringsstelsel is lastiger dan het meten van de kwantitatieve aantallen binnen diezelfde onderwerpen. Wat is bijvoorbeeld de waarde van rust in een natuurgebied? We moeten soms creatief zijn om zaken vatbaar te maken voor maatstaven. Waar de waarde van rust per persoon verschilt, kan in een natuurgebied wel het aantal dagen worden bijgehouden dat een waterschap activiteiten verricht waarmee een zeker aantal decibel wordt geproduceerd. Denk aan het aantal dagen waarmee een snelweg wordt gehinderd bij werkzaamheden. Echter, het meten van zaken zoals biodiversiteit en toekomstbestendigheid blijven onderwerpen waarover veel ruimte voor discussie is.

Meetbaarheid gedragsverandering

Kwantitatieve gedragsindicatoren zijn vaak af te lezen aan fysieke dan wel mechanische of elektronische meters. Bij chemische processen is het soms echter moeilijk om nauwkeurig vast te stellen waar exact welke verandering plaats vindt. In grote lijnen zijn rwzi's weliswaar te monitoren, maar precieze scheikundige reacties dienen veelal in laboratoria verder te worden onderzocht. Voor het meten van veranderingen bij diffuse puntbronnen kan cost recovery wellicht hulp verschaffen.

Kwalitatieve gedragsindicatoren zijn al snel ingewikkeld om vast te stellen. Via vraaggesprekken met gebruikers is gebruikservaring in ruwe zin allicht meetbaar, maar de interpretatie van deze gegevens vergen veel kwaliteiten die ook gemeengoed zijn binnen de sociale wetenschap. Voor zaken als het meten van toekomstbestendigheid bestaat het gevaar van terugvallen op afvinklijsten met genomen maatregelen. Hoewel afvinken voortvarend aanvoelt, is dit niet hetzelfde als intrinsiek meten van de gehele verandering.

Beïnvloedbaarheid gedrag

Ook als gedrag is te veranderen, kan deze verandering niet altijd rechtstreeks door een waterschap worden gerealiseerd. In dit rapport is vaak het voorbeeld genoemd van hemelwater wat via regenpijpen het riool bereikt. Hoewel het afkoppelen van regenwaterafvoer van riolering en het lokaal infiltreren ervan veel voordelen biedt, is een waterschap hiervoor geheel afhankelijk van de bereidwillendheid van derden. Hetzelfde geldt voor afstemming tussen een waterschap en gemeente over inpassing van ruimtelijke ordening in het watersysteem: veel is mogelijk, maar een waterschap heeft lang niet altijd een directe of beslissende stem.

De chemische processen die in een rwzi plaatsvinden zijn weliswaar aanpasbaar, maar vanwege hoge investeringskosten is het verdedigbaar dat waterschappen ervoor kiezen om niet alle prestatieverschillen tussen rwzi's stoïcijns weg te nemen. Hier grenst beïnvloedbaarheid van gedrag tevens aan het laatste criterium: significante beloning.

Significante beloning

Een benchmark wordt niet alleen gedaan om gedragsverschillen te achterhalen en weg te nemen. Benchmarking wordt vooral gedaan om de oorzaak van deze verschillen te

achterhalen en ze te bestuderen. Het kan zijn dat wegnemen van een verschil kosten met zich mee brengt die bedrijfsvoering-technisch niet in verhouding staan met de grootte van een verschil. Zoals eerder gemeld gaven respondenten aan dat iets soms gewoon duur is. Wanneer dit op schrift staat is dit transparant naar buiten te communiceren, wat daarmee een significante beloning voor een benchmark kan zijn. Of gedrag veranderbaar en beïnvloedbaar is en of sprake is van significante beloning is in feite hét verhaal achter de cijfers.

5.3.3 Discussie

Wanneer we benchmarking tegen het licht van het waterbeheer houden, vallen enkele zaken op. Allereerst zijn waterschappen al ver met het opdoen van ervaring met diverse soorten benchmarks. Over vele onderwerpen zijn al gezamenlijke vergelijkingen gemaakt. Waar het eerst vooral een oefening der techniek betrof, worden benchmarks steeds meer toegepast als volwassen instrument. Ten tweede lijkt in benchmarking een leidraad te zijn gevonden waarlangs waterschappen complexe onderwerpen samen verder kunnen professionaliseren.

Hiernaast krijgen uitkomsten van benchmarks een steeds grotere rol bij het informeren van het publiek. Benchmarks draaien immers niet om het vinden van een verschil, maar voor de verklaring van dit verschil. Soms blijkt dat iets gewoon duur is, waarbij de winst zit in het transparant aantonen van de oorzaak van bepaalde kosten. Op deze manier kunnen uitkomsten van een benchmark helpen het publiek te informeren. Wanneer mensen niet weet waarom iets duur is, vinden mensen datgene vaak té duur. Wanneer ze de reden weten, ontstaat ruimte voor begrip. Het verhaal achter een aangetoond verschil is daarmee belangrijker dan het per definitie wegnemen van een verschil.

Twee beren op de weg

Hoewel in eerste instantie geen beperking lijkt te zijn aan de reikwijdte van benchmarking als instrument, is een benchmark niet voor elk onderwerp zinvol. Om te beoordelen of een benchmark kansrijk is, dient aan een diverse criteria te worden voldaan. De meeste criteria kunnen behaald worden wanneer partijen welwillend samenwerken en beschikken over voldoende ervaring. Het gaat hierbij over afspraken tussen en over mensen; deze afspraken zeggen vrijwel niets over de data zelf. Alleen het criterium *representatieve prestatiegegevens* vormt een uitdaging.

In eerste instantie kost het tijd, ervaring en energie om kwalitatief goede data te kunnen achterhalen. Daarnaast worden grote benchmarks snel heel ingewikkeld, waarbij wordt gesproken over 'stranden in de bak met data'. In de toekomst worden complexe data-analysemodellen daarom steeds belangrijker. De problematiek achter het criterium *representatieve prestatiegegevens* werd pas echt helder, nadat de criteria zoals die gelden voor cost recovery werden gespiegeld aan benchmarking. Bij cost recovery wordt onder andere gekeken naar de veranderbaarheid van gedrag en of sprake is van een significante beloning. Door deze spiegeling blijkt het verzamelen van goede data voor een benchmark eigenlijk nog complexer te zijn dan het al was. Enkele

respondenten gaven al aan dat benchmarking alleen maar specialistischer zal worden. Het bundelen en proactief delen van kennis wordt hiermee steeds belangrijker.

De tweede beer op de weg is dat een waterschap niet overal invloed op heeft. Wellicht is een bepaald verschil heel nauwkeurig vast te stellen, maar zoals bij de geografische verspreiding van ingezetenen heeft een waterschap hier geen enkele invloed op. Algemeen geldt ook dat hoe moeilijker het is om aan voldoende geschikte gegevens te komen, en hoe moeilijker een gedrag is te veranderen, des te terughoudender zullen deelnemers zich opstellen. Dit principe lijkt onafhankelijk te zijn van het beheersveld waarover een benchmark wordt uitgevoerd. Deze onzekerheden maken dat een onderwerp al snel het stempel 'delicaat' of 'politiek gevoelig' ontvangt. Onzekerheid verdwijnt echter alleen door samen aan de slag te gaan in een omgeving van wederzijds respect en vertrouwen.

Waar het doel van een benchmark vooraf afgesproken kan worden, geldt dit niet voor de ontwikkeling van het instrument benchmark zelf. Enerzijds kan dit instrument zeker bijdragen aan de verdediging richting publiek en politiek waarom een waterschap werkt zoals ze werkt. Op staatsniveau is scheiding der machten heel gewoon, maar bij scheiding tussen waterbelangen en ruimtelijke ordening behoeft deze discussie met regelmaat nog enige uitleg. Anderzijds kan dit instrument gebruikt worden als routekaart om het waterschap nog verder te professionaliseren. Het is veel gemakkelijker een organisatie systematisch door te lichten en anderen hierover te informeren, dan willekeurig te zoeken naar verbeteringen. Hiermee raakt benchmarking aan wat het waterschap al ruim een eeuw doet: proactief zoeken naar innovatie.

5.4 Conclusie

5.4.1 Cost recovery

Een kort resumé met betrekking tot cost recovery. Keeley (2007) onderzocht in haar artikel "Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater management" hoe beleidsmakers onder andere in Amerika en Duitsland omgaan met afvoer van regenwater. In deze landen wordt op individueel perceel-niveau data verzameld over totaal oppervlak, percentage verhard, wijze van afvoeren, etc.. Met deze gegevens hadden lokale overheden grofweg drie mogelijke toepassingen:

- proberen middels beprijzen om het gedrag van ingezetenen te veranderen. Denk aan hogere waterschapslasten voor zij die hun regenwater afvoeren naar het riool, in plaats van lokaal te infiltreren;
- met behulp van deze data modellen maken waarmee potentiële risico's, gevolgen vigerend beleid, samenhang en trends ingeschat kunnen worden;
- deze data gebruiken om het publiek voor te lichten over wat hun rol is binnen het waterbeheer van een bepaald gebied. De respondent van waterschap Peel en Maasvallei vertelde bijvoorbeeld over een door hun gemaakte website, waarop te zien was hoever

het wateroverlast in Limburg zou strekken wanneer er geen dijken en andere voorzieningen langs de Maas zouden zijn aangelegd.

In hoofdstuk twee zijn cost recovery en bovenstaande toepassingen vergeleken met economische theorie. In hoofdstuk vier is bekeken wat het waterschap nu precies al doet op gebied van cost recovery. In dit hoofdstuk is bekeken wat de verdere mogelijkheden voor het waterschap zijn om cost recovery verder te verkennen en te bestuderen. De in dit hoofdstuk gedane bevindingen voor cost recovery zijn verwerkt in het schema op de volgende pagina.

Cost recovery (CR):	Kansen/toepassing	Bedreigingen
Leidingwaterbeheer	CR bij Waterverbruik via meter al gerealiseerd.	-
Waterveiligheidsbeheer	CR m.b.t. afkoppeling t.b.v. beperking risico's op overstromingen interessant. Afkoppelen is bij grote oppervlaktes kansrijk. CR ook interessant t.b.v. verdelen kosten binnen keten.	Arbeidsintensief voor wat betreft afkoppeling kleinere bestaande particuliere percelen.
Waterkwaliteitsbeheer	Bij in kaart brengen diffuse bronnen kan CR van grote waarde zijn voor aanvullen waterkwaliteitsinformatiemodel. Tevens potentieel zinvol t.b.v. beperken vuillast geloosd water en verdelen kosten in keten.	Vermindering vuillast geloosd water veelal gekoppeld aan vergunningen. Mogelijkheden CR hangt af van precieze situatie.
Waterkwantiteitsbeheer	Tegengaan vernatting en verdroging door lokaal vasthouden en bergen water d.m.v. afkoppeling daken en wegen.	Arbeidsintensief voor wat betreft afkoppeling kleinere bestaande particuliere percelen.
Rioolbeheer	CR interessant t.b.v. verdelen kosten/baten binnen keten.	Bij rioolbeheer is sprake van dienst ipv verbruik. CR niet toepasbaar op dienst an sich.
Zuiveringsbeheer	CR zeer interessant t.b.v. beperking hoeveelheid te zuiveren water en voor verzamelen precieze data m.b.t. herkomst water t.b.v. optimaliseren beheer.	Arbeidsintensief voor wat betreft afkoppeling kleinere bestaande particuliere percelen.
Functiebeheer	Verdelen kosten/baten binnen keten.	Moeilijk vast te stellen wie gebruiker is.

Tabel 5.1, Cost recovery gespiegeld aan beheersgebieden waterschap, op basis van paragrafen 5.2.3 tot en met 5.2.9

Binnen het waterbeheer lijkt cost recovery zeker van toegevoegde waarde te kunnen zijn (Frontier Economics et al, 2012). Met name het afkoppelen van bestaande verharde oppervlakten biedt bij veel beheersvormen kansen (Nickel et al, 2014). Nu zijn waterschappen al heel actief met het afkoppelen van verharde oppervlakten, alleen betreft dit louter grotere gebieden zoals parkeerplaatsen bij bedrijven, daken van bedrijfshallen en overheidsgebouwen. Cost recovery kan hiermee vooral van nut zijn bij het afkoppelen van met name de kleinere verharde oppervlakten zoals daken en bestratingen in woonwijken en bij kleinere bedrijven. Dit is vooral interessant omdat al die kleinere oppervlakten samen een heel groot aandeel van alle verharde oppervlakten in een stedelijk gebied vormen (Keeley, 2007). Gezien de ontwikkelingen van bouw-informatiemodellen in de bouw, is het tevens aannemelijk dat complexe informatiemodellen binnen het waterbeheer ook erg waardevol kunnen zijn. De vele informatie die cost recovery meebrengt kan hierbij helpen (Nickel et al, 2014).

5.4.2 Benchmarking

Een kort resumé met betrekking tot benchmarking. De Werkgroep Benchmarken Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse zaken (MinBZK, 2004) onderscheidde vijf hoofddoelen:

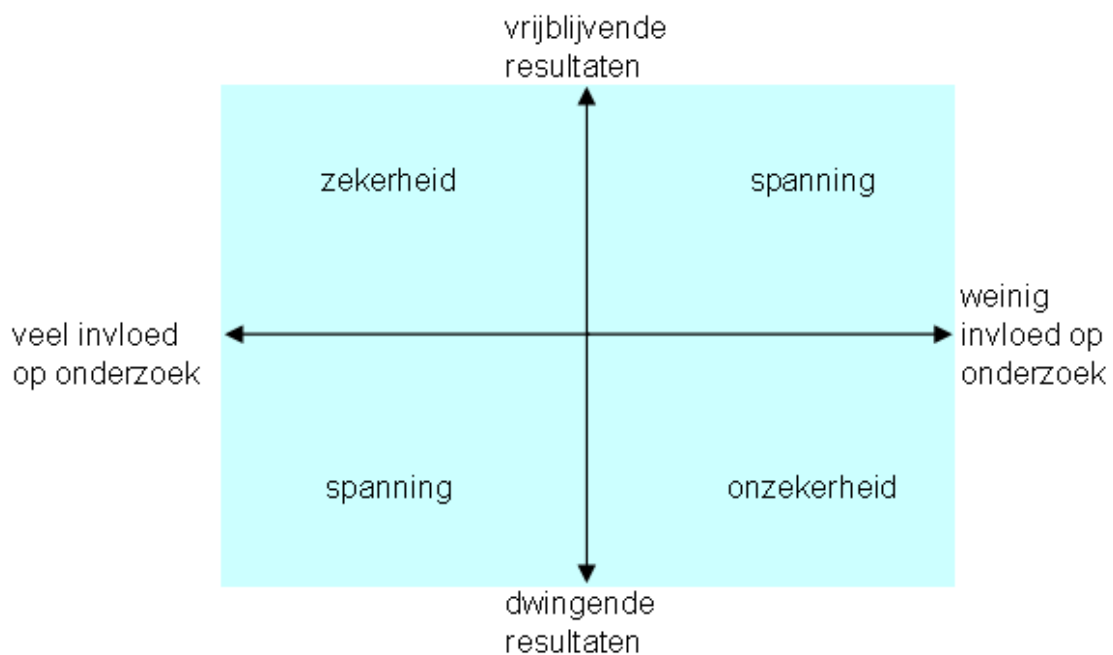
- van elkaar en met elkaar leren;
- het bieden van transparantie aan de omgeving;
- het afleggen van verantwoording aan de omgeving;
- het ondersteunen van extern toezicht (vergelijkend toezicht);
- het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie).

In hoofdstuk twee zijn benchmarking en bovenstaande toepassingen vergeleken met economische theorie. In hoofdstuk vier is bekeken wat het waterschap nu precies al doet op gebied van benchmarking. In dit hoofdstuk is bekeken wat de mogelijkheden voor het waterschap zijn om benchmarking verder te onderzoeken en toe te passen. In tegenstelling tot cost recovery is benchmarking niet beschouwd aan de hand van de verschillende beleidsvelden, dit omdat in principe is voor elk beleidsveld wel een vergelijk is te maken. In de discussie bleek dat het niet eenvoudig is om te bepalen waarom een benchmarking de ene keer zinvol is en de andere keer niet. Naast de al gehanteerde criteria is het van belang dat een waterschap een zekere mate van invloed moet hebben wil een benchmark kunnen slagen. Ook dient kans te zijn op een vorm van beloning, een uitkomst waarmee een waterschap iets kan. Deze beloning kan zijn dat bekend wordt hoe een proces aangepast kan worden voor een grotere efficiëntie, maar ook waarom nu precies een bepaalde dienst een zekere hoeveelheid moeite kost. Een aantoonbare verklaring voor een gedrag is voor het bieden van transparantie en het kunnen verantwoorden van grote waarde, ook als blijkt dat dit gedrag niet verder is te optimaliseren.

De positieve noot in deze beschouwing: waterschappen doen inmiddels al aan veel benchmarks mee. Ook zijn er steeds meer benchmarks over steeds meer verschillende onderwerpen, dit ondanks alle uitdagingen. In het begin van hoofdstuk twee stond een

figuur afgebeeld die benchmarks indeelt in vier kwadranten. Het is tijd geworden om hetgeen besproken in hoofdstukken twee tot en met vijf te spiegelen aan dit schema, wat opnieuw is afgebeeld op de volgende pagina.

In het eerste kwadrant, linksboven, werd over *zekerheid* gesproken omdat na een onderzoek waarop een waterschap veel invloed had de resultaten tevens vrijblijvend waren. Deze verkennende onderzoeken om samen te leren benchmarken, op basis van eenvoudige cijfermatige vergelijkingen, zijn inmiddels gedaan. Denk bijvoorbeeld aan de benchmark begrotingsvergelijkingen (Deloitte & Touche, 2000) en de vergelijking tussen tarieven (WS Rijn en IJssel, 2008).



Figuur 5.1, Indeling benchmarksituaties op basis van ROB, 2002

In de tweede kwadrant, linksonder, worden onderzoeken samen opgesteld en zorgt de sociale druk ervoor dat een waterschap ook serieus met de uitkomsten aan de slag gaat. In dit kwadrant lijken vrijwel alle door respondenten aangegeven benchmarks te zitten, zoals het Waterschapspeil (2012) en de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer (2002). Alle door waterschappen uitgevoerde benchmarks zijn met medewerking van de deelnemende schappen opgezet. Des de serieuzer een benchmark, des te serieuzer naar de resultaten wordt gekeken. De landelijke benchmarks werden mogelijk daarom zo vaak genoemd; die genieten een zekere status. Echter, zoals eerder werd aangegeven kunnen er heel goede redenen zijn waarom een waterschap op een bepaalde score afwijkt. Dat is ook helemaal niet erg: benchmarks hebben enkel tot doel het achterhalen van oorzaken van verschillen en het leren van deze verschillen, niet het stoïcijns voorkomen van verschillen.

Kwadrant drie gaat over onderzoeken waar een waterschap geen invloed op heeft, maar waarbij ze ook niet verplicht is om met uitkomsten aan de slag te gaan. Denk

bijvoorbeeld aan scorelijsten gemaakt door de Consumentenbond of Vereniging Eigen Huis met daarin heel koud gepresenteerd de lasten per waterschap¹⁷. Zoals in kwadrant twee is gebleken kunnen voor verschillen heel goede redenen bestaan. Media hebben hierbij niet altijd hetzelfde doel als een waterschap. Zoals een respondent ook aangaf kan een waterschap niet én het beste én de goedkoopste tegelijk zijn. Bepaalde zaken kosten nu eenmaal geld. Hoeveel waarde aan kille rankings gegeven moet worden is dan ook een goede vraag. Het enige antwoord op pers en politici die met deze rankings aan de haal gaan is degelijke, proactieve communicatie naar buiten. Wanneer ingezetenen al weten hoe hun waterschap ervoor staat, is een eventueel negatief gepositioneerde lading van een ranking grotendeels ondergraven. Simpel gezegd: de nieuws waarde is dan lager.

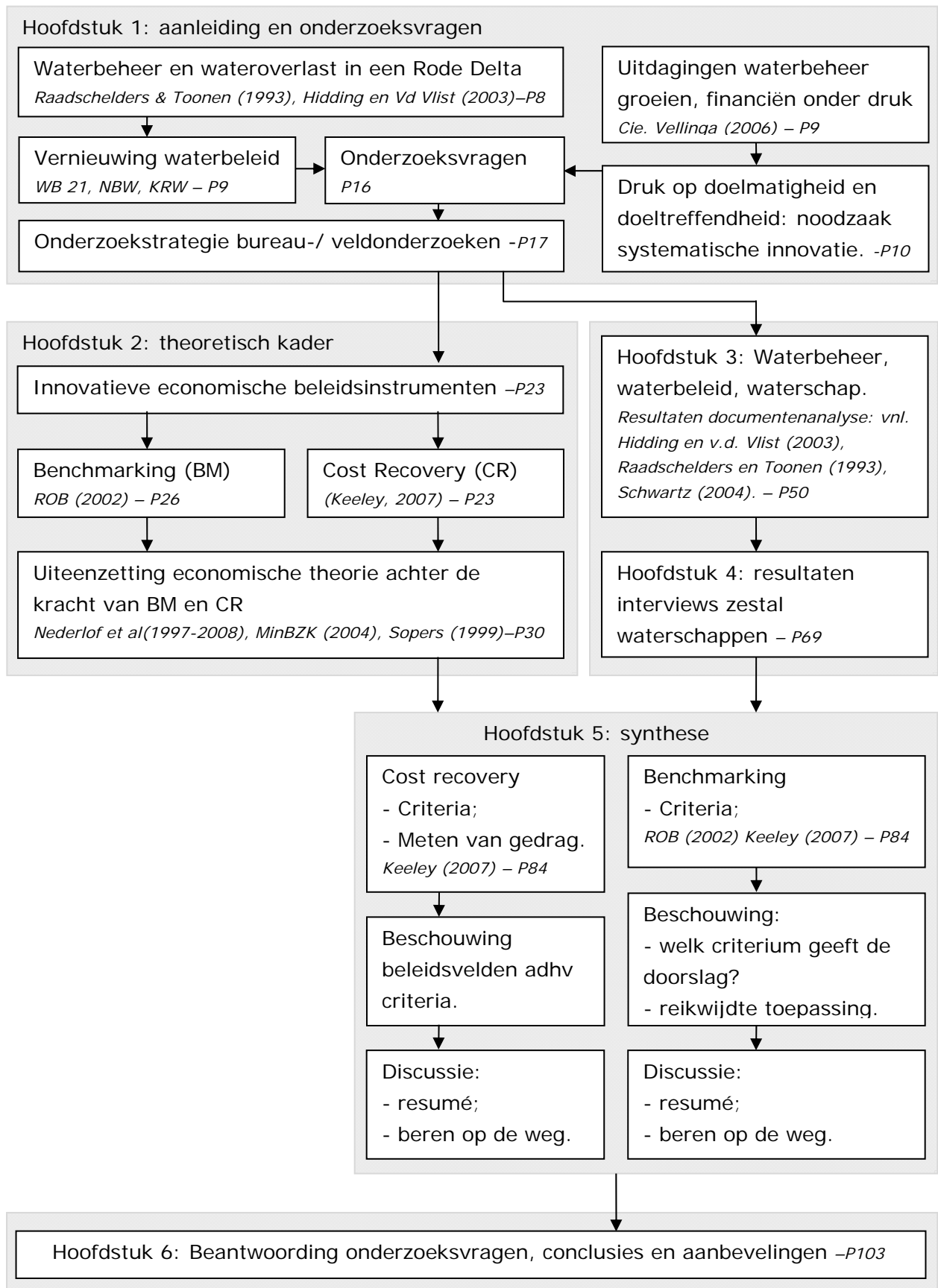
De laatste kwadrant gaat over benchmarks waarbij een schap niet alleen geen invloed op het onderzoek heeft, maar waarvan de uitkomsten ook nog eens dwingend worden opgelegd. Het allereerste wat een waterschap zich zou moeten afvragen, is onder wat voor zware omstandigheden deze situatie zich voordoet en hoe groot die kans is? Wellicht wanneer een waterschap onder curatele is gesteld na jaren van wanorde, iets wat de laatste decennia niet is voorgekomen. Koudwatervrees is allicht een passende bewoording voor benchmarks in het vierde kwadrant. Wil een schap evengoed de kans op ingrepen van hogerhand voorkomen, zoals de waterbedrijven dat onder andere deden met hun benchmark Water in Zicht (1997), dan is het altijd raadzaam om proactief te blijven ontwikkelen. Innovatie en transparant communiceren kan derden het vertrouwen geven dat een waterschap écht de beste organisatie is voor de taken die ze verricht.

Met de komst van nieuwe en goedkopere meettechnieken is er steeds meer data beschikbaar. Het bewerken en analyseren van deze data zal benchmarking in de nabije toekomst nog veel complexer worden dan ze al is. Hiernaast zijn met name kwalitatieve benchmarks nog redelijk onontgonnen terrein. Om deze uitdagingen aan te kunnen, gaven diverse respondenten aan dat bundeling van kennis noodzakelijk is. Hierbij verwezen ze in eerste instantie naar de Unie van Waterschappen. Echter, enkele respondenten gaven aan dat een landelijke rekenkamer kan bijdragen aan het verzamelen en delen van kennis over benchmarking. Rekenkamers zijn doorgaans bedreven in het doen van diverse soorten onderzoek en beschikken daarnaast over juridische en bestuurlijke kennis om potentiële vervolgstappen te kunnen herkennen. Momenteel hebben veel waterschappen al een eigen rekenkamer of soortgelijke functie, maar samenwerking zoals bij laboratoria en belastinginning al geschied kan veel voordelen met zich meebrengen. Waterschappen Groot Salland en Regge en Dinkel zijn in najaar 2009 al gestart met een gezamenlijke rekenkamer en nodigden andere organisaties uit bij hen aan te sluiten (Waterschap Groot Salland, 2009). Hoe dit bundelen van kennis precies vorm kan krijgen en welke rol een landelijke rekenkamer hierin kan vervullen, is een discussie die buiten de scope van dit onderzoek valt.

¹⁷ Respondenten gaven dit meermaals aan in de interviews.

In een samenleving waarbinnen zowel ingezetenen als politici steeds kritischer kijken naar het functioneren van waterschappen, is het altijd raadzaam deze groepen een stap voor te blijven. Het verder ontwikkelen van zowel benchmarking als cost recovery ter vergroting van efficiëntie en effectiviteit, maar ook transparantie en verantwoording naar ingezetenen, kan sterk bijdragen aan de manier waarop ingezetenen en politici naar waterschappen kijken. Belangrijk blijft dat uitkomsten voldoende publiek gedeeld worden door middel van publiekscampagnes en gerichte voorlichting aan politici. Voor wat betreft de uitkomsten van dit onderzoek, is de tijd aangebroken om het theoretisch kader, het documentenonderzoek, de interviews en de synthese te gaan gebruiken voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

5.4.3 Strategisch model onderzoek hoofdstuk 5



Hoofdstuk 6 / Conclusies en aanbevelingen

6.1 Klimaatverandering in een rode delta

Nederland is een klein en geografisch vlak land, wat binnen haar grenzen enkele grote rivieren en meren heeft en tevens aan de Noordzee grenst. Een groot deel van ons land bestaat hierdoor uit een klassieke rivierdelta. Door onze historisch gezien op scheepvaart gebaseerde handelseconomie, hebben we overal direct aan het water steden en dorpen gebouwd. Een eeuwenlange bevolkingsgroei en beperkte afmetingen van ons land maakt dat rivieren nu overal ingeklemd liggen in stedelijke gebieden.

Eeuwenlange turfwinning, inklinking van de bodem door gaswinning en verlaging van de grondwaterstand zorgen ervoor dat Nederland langzaam zakt (Ubbels en Van der Vlist, 2000). Inmiddels ligt hierdoor ruim een derde van ons land onder de zeespiegel en steekt het peilniveau van sommige kleine kanalen en rivieren dankzij dijken boven het landschap uit. Naast bodemdaling door menselijk handelen kantelt de tektonische plaat waar Nederland op ligt heel langzaam. Hierdoor daalt de bodem in kustgebied licht en stijgt ze landinwaarts juist. Omdat door opwarming van de aarde de zeespiegel stijgt, daalt ons land relatief gezien komende eeuw 0,6 tot 0,8m.

Door klimaatverandering is de laatste 25 jaar het weer merkbaar veranderd (KNMI, 2006). Droge periodes werden droger, terwijl natte juist natter werden. Het weer is extremer geworden, waarbij onweersbuien die lokaal voor zeer grote piekafvoeren kunnen zorgen geen uitzondering meer zijn. In andere periodes kampt ons land juist met ongekend droge perioden waarbij zowel landbouw als natuur het zwaar te verduren krijgen. De klimaatwetenschap heeft helder aangetoond dat naast veranderingen in het klimaat ook de zeespiegel zal blijven stijgen. Voor ons land betekent dit dat de urgentie voor degelijk waterbeheer na vele eeuwen nog steeds actueel is en zal blijven.

De laatste vijftig jaar is milieu een belangrijk thema geworden in ons land. Via wet- en regelgeving worden allerlei eisen gesteld aan bodem en water. Hiernaast worden ingezetenen en politici steeds kritischer. Steeds vaker wordt afgevraagd of het waterbeheer niet beter of efficiënter kan. Het waterschap als instituut heeft in het Nederlandse waterbeheer een zeer belangrijke rol. Ze zal, zoals ze al ruim een eeuw doet, met alle ontwikkelingen rekening moeten houden. Hiermee is het waterschap een brede organisatie geworden die een belangrijke rol heeft in onze maatschappij.

In dit onderzoek is de potentie onderzocht van de economische beleidsinstrumenten *benchmarking* en *cost recovery* voor de wijze waarop waterschappen hun werk doen. In het begin van dit onderzoek zijn hiertoe een hoofdvraag en enkele deelvragen opgesteld. Deze vragen worden aan de hand de bevindingen in dit onderzoek hierna beantwoord. Daarna zullen enkele aanbevelingen en overwegingen worden gedeeld.

6.2 Conclusies

In deze paragraaf zullen de in hoofdstuk één gestelde deelvragen en daarna de hoofdvraag zo goed als kan worden beantwoord.

Deelvraag een

Hoe zit het huidige waterschap in elkaar wat betreft organisatie, takenpakket, financiering en uitvoering?

In kort bestek is het waterschap binnen het Nederlandse systeem van overheidslagen een functioneel democratische organisatie met geografisch monopolie. Hierdoor mag ze alleen algemeen verbindende regelingen opstellen binnen het functionele kader van het waterbeheer en haar eigen grondgebied. Ze wordt geleid door een algemeen en dagelijks bestuur, voorgezeten door een dijkgraaf. Laatstgenoemde wordt op advies van het algemeen bestuur benoemd door de kroon, terwijl de twee besturen direct dan wel indirect worden gekozen door de ingezetenen. Waar het waterschap vroeger in hoofdzaak enkel veiligheidsbeheer, waterkwantiteitsbeheer en zuivering bedreef, dient ze tegenwoordig ook waterkwaliteit en natuurwaarden geheel in samenhang en samen met andere waterbeheerders uit te dragen. Door klimaatverandering, groeiende wetgeving en kritisch wordende ingezetenen en politiek dient het waterschap zichzelf constant te vernieuwen. Hierbij is ze voor financiering op zichzelf aangewezen: via een stelsel van heffingen dragen ingezetenen naar belang bij aan hun eigen waterschap. Hiervoor komt via verkiezingen invloed op het bestuur terug (Schwartz, 2004, Raadschelders en Toonen, 1993).

Deelvraag twee

Wat houdt benchmarking en cost-recovery in en hoe kunnen deze bijdragen aan de uitvoering van waterschapstaken?

Benchmarking betreft het op gestructureerde wijze vergelijken van prestaties tussen waterschappen, teneinde het achterhalen van de oorzaak van een prestatieverschil tussen de deelnemende organisaties. Nadat een oorzaak is getraceerd, kunnen de beste ervaringen herkend en onderling gedeeld worden. In het geval dat een prestatie niet verbeterd kan worden, zijn de uitkomsten van een benchmark bruikbaar voor het verklaren van de reden hiertoe. Hiermee dragen benchmarks bij aan het vergroten van efficiëntie en effectiviteit binnen een waterschap, en aan transparantie en verantwoording over geleverde prestaties richting ingezetenen en politiek (ROB, 2002; MinBZK, 2003; MinBZK, 2004; Kenniscentrum Benchmarking (2007)).

Cost recovery betreft een variant op het bekende 'de vervuiler betaalt', met als verschil dat gebruikers door aanpassing van hun gedrag invloed hebben op de hoogte van de te betalen rekening (Keeley, 2007). Denk bijvoorbeeld aan waterverbruik: door zuinig met water te zijn ontvangt een gebruiker een lagere rekening. Door ingezetenen te laten betalen voor de mate waarin hun gedragingen een belasting vormen voor het waterschap, raken ze geïnformeerd over hun bijdrage én wellicht gestimuleerd om deze

bijdrage te verkleinen. Hierdoor worden ingezetenen meer betrokken bij het waterbeheer. Om dit mogelijk te maken dient gedetailleerde informatie over het gedrag van de ingezetenen verzameld te worden. Daar veel ingezetenen diffuse puntbronnen vormen, kan deze informatie tevens gebruikt kan worden om de efficiëntie van het waterbeheer verder te verfijnen. Over de manier waarop data wordt verzameld, bewerkt en geanalyseerd is weer een benchmark te houden, dit geheel terzijde.

Deelvraag drie

Wat zijn de ervaringen in de praktijk bij waterschappen in de afgelopen decennia met betrekking tot benchmarking en cost recovery?

Benchmarking: tijdens de interviews bleken alle respondenten bekend met dit principe. Vooral de nationale benchmarks Waterschapspeil en Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer waren erg bekend, al zijn er ook veel kleinere meer specifieke benchmarks tussen enkele waterschappen. Hoewel er veel vrijheid lijkt om zelf invulling te geven aan het beschikbaar stellen van data en implementeren van uitkomsten, noemden alle respondenten een hoge sociale en collegiale druk om hier vooral serieus mee om te gaan. De huidige benchmarks zijn veelal kwantitatief, daar cijfermateriaal als kosten en aantallen zich relatief makkelijk laat achterhalen. Kwalitatieve benchmarks zijn nog erg schaars. Hoewel de respondenten groot voorstanders waren van benchmarking, werd wel gewaarschuwd dat er meerdere beperkingen zijn, zoals het risico van oneigenlijk gebruik van uitkomsten. Het hoofddoel blijft voor de geïnterviewde waterschappen 'leren van en met elkaar'. Dankzij benchmarks is veel kennis gedeeld en hebben waterschappen flinke stappen gemaakt, gaven de respondenten aan. Ook is in gevallen duidelijk geworden dat en waarom sommige diensten zoveel kosten. Dankzij benchmarking konden hiermee kosten beter aan ingezetenen verklaard worden.

Cost recovery: aan alle respondenten diende verklaard te worden wat dit nu precies inhield. Het principe 'de vervuiler betaalt' was wel bekend, waarmee cost recovery ook goed uit was te leggen. Cost recovery zoals Keeley (2007) dat bedoelde komt dan ook niet in bewuste, pure vorm voor. Drinkwaterverbruik blijft een goed voorbeeld van het concept cost recovery, waarmee aangetoond is dat binnen het waterketenbeheer het principe wel mogelijk is. Wel wordt via eenmalige subsidies getracht om gemeenten, grote bedrijven en in gevallen ook particulieren te bewegen om hun gedrag aan te passen. Er is dus wel sprake van ervaring met cost recovery-achtige processen. Bij deze subsidies moet vooral gedacht worden aan afkoppeling van verhard oppervlak en aanleg van groene daken. Het doel van deze subsidies is om de druk op het watersysteem ten gevolge van piekafvoeren in hemelwater te verminderen.

Deelvraag vier

Welke taken en diensten binnen het waterschap kunnen baat hebben bij de economische beleidsinstrumenten benchmarking en cost recovery?

Benchmarking is een tool waar ogenschijnlijk weinig grenzen aan zitten. In de literatuur wordt niet gesproken over wanneer benchmarking op voorhand wel of niet kan. Wel worden diverse criteria aangereikt om te bepalen wanneer een benchmark van voldoende kwaliteit is (ROB, 2002; MinBZK, 2004; Kenniscentrum Benchmarking 2007). Veel criteria zijn relatief eenvoudig te achterhalen. Echter, het achterhalen van goede data is soms erg lastig. Een criterium wat benchmarks kan schiften, is de vraag of een waterschap ook invloed kán uitoefenen op een te meten gedrag. Wanneer dit niet kan, zal een benchmarkuitkomst enkel het verschil kunnen verklaren zonder dat hier gevolg aan te geven is. Dit criterium, 'een waterschap kan invloed uitoefenen op een gedrag' ontbrak echter in alle literatuur over benchmarks. In die gevallen dat geen invloed mogelijk is, lijkt benchmarken dan ook weinig zinvol. Een waterschap heeft nu eenmaal geen invloed op het bestaan van grootschalige geografie of opbouw van demografie. In alle andere denkbare gevallen is het denkbaar dat benchmarken positief kan bijdragen aan het waterbeheer.

Cost recovery lijkt volgens tabel 4.1 van hoofdstuk vier een tool die bij de meeste vormen van waterbeheer een meerwaarde kan bieden. Met name de mogelijkheden om het afkoppelen van verhard oppervlak te bevorderen, biedt bij waterveiligheidsbeheer, waterkwantiteitsbeheer en zuiveringsbeheer een kans op verkleinen van risico's en overlast. Vooral de kans op overstroming, vernatting en verdroging wordt kleiner. Echter betreft het ook een tool waar volgens alle respondenten haken en ogen aan zitten, al bleek in de interviews iedereen heel geïnteresseerd in het concept. Cost recovery is hiermee een tool van beloften, waarvan nog nader onderzocht dient te worden of en hoe deze kunnen worden waargemaakt. Omdat het toepassen van variabele heffingen om zo ingezetenen te prikkelen hun gedrag aan te passen niet is toegestaan, zijn directe vormen van cost recovery nu nog niet mogelijk. Indirecte vormen, via subsidie, zijn wel mogelijk. Enkele gemeenten en waterschappen bieden al subsidies waarmee een deel van de kosten voor het aanleggen van groene daken en afkoppeling van verharde oppervlakten kan worden teruggevraagd.

Daar voor uitvoering van cost recovery veel data verzameld dient te worden, kan deze data ook een kans zijn om veel meer inzicht te krijgen in het waterhuishouden van een schap. Juist voor diffuse puntbronnen is nog een wereld aan kennis te winnen, waarmee voor alle vormen van waterbeheer nieuwe of aanvullende analyses zijn te verrichten. Tevens kunnen via cost recovery ingezetenen meer bewust gemaakt worden van de relatie tussen hun gedrag en hun belasting op het waterschap. Ook hiervoor geldt dat dit een kans is voor alle vormen van waterbeheer, behoudens functiebeheer. Binnen waterketenbedrijven werd cost recovery ook een potentieel nuttig idee gevonden. Mogelijk kan het helpen om tussen de verschillende waterbeheerders onderling een goede balans te vinden, waardoor wordt voorkomen dat een beoogde besparing enkel kosten verschuiven tussen waterbeheerders.

Hoofdvraag

Als laatste rest de beantwoording van de hoofdvraag: *hoe kan door toepassing van economische beleidsinstrumenten de huidige kwaliteit van waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit doelmatiger worden gehandhaafd of verbeterd, en tegelijkertijd toekomstige vraagstukken beter worden opgevangen?*

Met behulp van benchmarking kunnen waterschappen proactief van elkaar leren, waarbij de hechtere samenwerking maakt dat schappen veel sneller en beter zicht hebben op nieuwe uitdagingen en oplossingen. Het concept benchmarking biedt daarbij een leidraad waarlangs waterschappen nieuwe complexe onderwerpen samen kunnen fileren, bestuderen en oplossen. Cost recovery geeft hierbij handvaten om ingezetenen te stimuleren zoveel mogelijk mee te werken aan het verkleinen van hún belasting op de gehele waterketen, waarmee op meer fronten dan ooit tevoren tegelijkertijd gewerkt kan worden aan het verkleinen van risico's in huidige en toekomstige vraagstukken.

Regelmatig komt de discussie terug of waterschappen moeten worden samengevoegd met andere overheidslagen, waardoor in de 'waterschapsmarkt' potentiële nieuwe deelnemers bestaan. Deze druk zorgt er mede voor dat waterschappen blijven zoeken naar innovatieve manieren van werken om zo de noodzaak van het bestaan van waterschappen te staven, zoals de waterwinbedrijven dat in de jaren 1990 deden. Benchmarking draagt bij aan het transparant maken van hoe een waterschap zijn werk doet, waarbij verantwoording aan ingezetenen en politiek zorgt dat weer helder gemaakt kan worden waarom waterschappen zo ónmisbaar zijn voor ons waterland.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Procedurele aanbevelingen vervolgonderzoek

Tijdens het verrichten van dit onderzoek zijn een aantal zaken naar voren gekomen die bij een volgend onderzoek zeker op een andere manier worden aangepakt. Omdat deze ervaring heel nuttig kan zijn voor volgende onderzoekers is het goed om deze te delen. Van alle uitdagingen bleken twee het moeilijkst: een onderzoek concreet houden én tijdig afronden. Het is al lezende in de literatuur erg verleidelijk om een onderwerp steeds breder op te pakken. Zoals een goede bedrijfsvisie helpt om de keuzes van het management scherp te houden, zo kan een goede doelstelling en afbakening van de onderzoeksvraag dat ook doen bij een onderzoek. Het goed concreet houden van een onderzoek bespoedigt ook de afronding ervan. Daarnaast is het van groot belang om met regelmaat contact te houden met het onderzoeksinstituut of opdrachtgever waarvoor wordt gewerkt. Een zeker isolement en een te brede visie hebben in dit geval geleid tot lijvige bureauonderzoeken in hoofdstuk twee en drie. Dat had anders gekund en zal een volgende keer ook anders gaan.

Interviewtechnieken

Behalve het concreet houden van het onderzoek en tijdige afronding, bleken interviews een op zichzelf staand object van onderzoek. Het duurde even om de vaardigheden horende bij het afnemen van interviews in een zekere mate aan te leren. Hierdoor was de kwaliteit van de latere interviews flink hoger dan de eerste interviews. Een aantal aspecten zijn belangrijk. Allereerst kost het tijd om te bepalen wat potentieel goede vragen kunnen zijn. Hiertoe dient de onderzoeker al behoorlijk in de materie te zijn ingelezen om zo voor de hand liggende doorvragen te kunnen herkennen. Daarnaast is het opstellen van een vragenlijst niet hetzelfde als het hanteren ervan in een vraaggesprek: het verdient sterke aanbeveling om het afnemen van interviews te oefenen op enkele collega's, het liefst onbekenden.

Wat de kwaliteit en analyse van data uit interviews kan verhogen, is door de gesprekken op te nemen. Let hierbij op dat in het gesprek een heldere structuur zit opdat het later beluisteren en analyseren van de opnames makkelijker gaat. Als laatste had dit onderzoek een hogere waarde kunnen hebben wanneer meer en meer diverse medewerkers waren bevroegd. Zeven medewerkers van zes verschillende schappen geeft een aardige eerste indruk, maar is te weinig om heldere algemeen geldende conclusies te kunnen trekken. Het vinden van goede contactpersonen bleek daarbij ook redelijk veel tijd te kosten. Het is zeker aan te raden om dezelfde waterschappen op verschillende afdelingen te bezoeken om zo voldoende goede ervaringsdata boven water te kunnen krijgen.

In de paragraaf hierna volgen nog enkele inhoudelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoeken. In zowel de breedte als diepte is ontwikkeling van kennis mogelijk. Nederlandse problemen waar in het buitenland wellicht al technische oplossingen voor zijn gevonden, kunnen bijvoorbeeld door juridische implicaties niet zomaar worden ingevoerd. Tegelijkertijd zijn er twee interessante ontwikkelingen gaande die aandacht verdienen: de opkomst van een benchmark-netwerk en een gezamenlijke rekenkamer.

6.3.2 Inhoudelijke aanbevelingen vervolgonderzoek

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er vier gebieden waar kansen voor onderzoek liggen wat betreft kennis over economische beleidsinstrumenten, zoals cost recovery en benchmarking. Dit zijn:

- Kennis van over de grens;
- meer onderzoek naar cost recovery;
- community building vervolgstap benchmarking;
- gezamenlijke rekenkamer.

Kennis van over de grens

Veranderende geografie, klimaat- en weerbeeld, wetgeving en maatschappelijke opvattingen zijn thema's die niet exclusief zijn voorbehouden aan het Nederlandse waterbeheer. België ligt op dezelfde kantelende tektonische plaat en in dezelfde zinkende delta als wij. In Duitsland treden rivieren steeds vaker buiten hun oevers,

waarbij grote schade aan langs rivieren gelegen steden het gevolg is. In de Alpen hebben mensen met grote piekafvoeren te maken waardoor kleine riviertjes erg snel in grote stromen kunnen veranderen. Wat we de laatste 25 jaar in Limburg en midden-Nederland aan overstromingen hebben gezien, gebeurt duidelijk ook in de landen om ons heen. De droogtes in Australië, de Verenigde Staten, het Midden Oosten en elders in de wereld zijn een voorbode van wat in ons land ook kan gebeuren wanneer klimaatverandering doorzet. Hoe om te gaan met toenemende watertekorten terwijl in andere seizoenen juist sprake is van een groot overschot? Nederland als staatkundige eenheid is uniek; het land waarop deze eenheid zetelt is dat echter niet. Hierom verdient het de aanbeveling om te kijken hoe waterbeheerders in de landen elders in de wereld inspelen op deze veranderende situaties in het waterbeheer.

Meer onderzoek cost recovery

Cost recovery is binnen het Nederlandse waterbeheer een tamelijk onbekend fenomeen. Hoewel de mogelijkheden breed lijken te zijn, is nader onderzoek nodig om helder te kunnen maken wat de voor- en nadelen per beleidsterrein zijn. Met name de gegevens over puntbronnen en perceel-gebaseerde data kunnen heel interessant zijn voor het aansturen van waterbeheer. Echter is onbekend welke gegevens precies al worden verzameld en wat de waarde is van de nog niet verzamelde gegevens. Ook binnen waterketenbedrijven kan cost recovery bijdragen aan het verdelen van de kosten tussen waterbeheerders, opdat de intrinsiek beste oplossingen naar voren komen. Echter is niet bekend voor welke onderwerpen binnen waterketenbedrijven dit precies van waarde kan zijn. Als laatste is het wettelijk gezien nog niet mogelijk om variabele heffingen in te stellen, om zo ingezetenen te motiveren zelf hun gedrag aan te passen ten aanzien van afkoppeling van daken en bestrating. Of en hoe dit gedrag veranderd kan worden via variabele heffingen viel buiten de scope van dit onderzoek, maar dient wel helder te worden alvorens variabele heffingen kunnen worden ingezet.

Community building vervolgstap benchmarking

De toenemende complexiteit binnen benchmarking maakt dat diverse respondenten aangaven het wenselijk te vinden dat kennis rond benchmarking gestructureerd wordt gedeeld. Niet alleen het opstellen van goede onderzoeksvragen is lastig, ook het verzamelen van data is niet altijd even eenvoudig. Daarnaast is goede implementatie van uitkomsten een vak apart. Actief delen van kennis en kunde is dé toekomst, maar ervaring om dit goed te doen is soms moeilijk te krijgen. Dit heeft vooral te maken met dat sommige situaties niet zo vaak voor komen, of dat onderzoeken maar eens in de paar jaar plaats vinden. De respondenten gaven aan hierin voor de UVW een leidende rol te zien. De simpelste oplossing is een landelijk netwerk van benchmark-coördinatoren die elkaar actief op de hoogte houden. Het moeilijkste onderdeel is hoe een community op te bouwen waarin het proactief delen van kennis over benchmarking vanzelfsprekend is. En hoewel moeilijk om op te bouwen; een levendige community kan een grote motivator zijn om benchmarking op een hoger plan te krijgen. Het opzetten van deze community is echter een studie op zich, waarvoor gehoopt wordt dat een andere onderzoeker deze op zich wil nemen.

Rekenkamer

Een rekenkamer kan diverse soorten onderzoek opzetten en uitvoeren. Ze beschikken veelal over juridische en bestuurlijke kennis om breed advies te kunnen geven. Diverse waterschappen hebben al een rekenkamer of soortgelijke functie opgericht, maar van samenwerking is nog geen sprake. Waterschap Groot Salland is in 2009 samen met waterschap Regge en Dinkel begonnen met een gedeelde rekenkamer die volledig uit externe leden bestaat (Waterschap Groot Salland, 2009). Hiermee moet onderzoek meer onafhankelijk worden, waarmee de waarde van de uitkomsten toe zou nemen. Heel bijzonder is dat waterschappen zichzelf niet te verschillend vinden om mee te kunnen doen aan een benchmark, maar respondenten wel aangaven dat ze te verschillend zijn om een gezamenlijke rekenkamer op te kunnen richten. Dat samenwerking echter veel kan opleveren, blijkt uit de positieve reacties over de vele samenwerkingsverbanden voor gezamenlijke belastingkantoren, laboratoria en waterketenbedrijven. In een vervolgonderzoek zou bestudeerd kunnen worden hoe een landelijke rekenkamer precies kan bijdragen aan het functioneren van waterschappen, en hoe deze landelijke versie van de lokale rekenkamers opgezet kan worden.

6.4 Overwegingen

6.4.1 Relevantie economische beleidsinstrumenten voor planologie

Dit onderzoek naar een uitbreiding van het beleidsinstrumentarium van waterschappen is geschreven als een masterthesis voor een opleiding in technische planologie. Hoewel een instituut als het waterschap niet direct van invloed is op de ontwikkeling van steden en infrastructurele netwerken, is er wel sprake van een sterke indirecte invloed. Niet in de minste plaats zijn waterschappen behoeders voor planologische besluitvorming die onverantwoord zijn in het licht van waterbeheer. Zo hanteren waterschappen de Watertoets om de impact van ruimtelijke plannen op het waterbeheer te kunnen beoordelen. Hiernaast proberen ze zo vroeg mogelijk aan te sluiten bij overleggen over planologische ontwikkelingen. Met een land wat gesitueerd in een delta ook nog eens voor bijna de helft onder de zeespiegel ligt, is planologie zonder bijsturing van een instituut als het waterschap ondenkbaar. Een bijproduct van cost recovery en benchmarking is tevens een schat aan data die heel waardevol kan zijn voor het verfijnen van planologische analyses, met name wat betreft puntbronnen. Keeley (2007) gaf aan dat planologen op dit moment nauwelijks toegang hebben tot deze data.

Vernieuwende insteek

Dit onderzoek is in drie opzichten van toegevoegde waarde ten aanzien van het al bestaande areaal aan onderzoeken naar beleidsinstrumenten binnen het waterschap. Allereerst stelt Peter Murphy (2009) dat bestaande instrumenten steeds vaker niet toereikend blijken. Om met name complexe vraagstukken verder te helpen is het noodzakelijk dat gezocht wordt naar nieuwe en aanvullende instrumenten. Daar het financieel prikkelen van mensen in andere beleidsvelden gedrag positief kon

beïnvloeden, ziet hij het ook als een potentieel sterk instrument voor het waterbeheer. Keeley (2007) geeft ook aan dat er behoefte is naar nieuwe manieren om gedrag te kunnen beïnvloeden, zeker ook daar de waterproblematiek een heel urgent probleem is.

Hiernaast vergelijken de in dit rapport genoemde auteurs ontwikkelingen in Engeland, Amerika en Duitsland (Keeley, 2007), Australië (Murphy, 2009) Kuwait (Al-Jaralla, 2009), Singapore (Zhang, 2015) en vele andere landen in Afrika en Azië. Echter vergelijkt geen van de gevonden onderzoeken de situatie van het waterbeheer in Nederland met die in andere landen, behoudens dit rapport.

Dit rapport onderzocht wat de meerwaarde kan zijn van economisch gedreven beleidsinstrumenten, voor het verbeteren van efficiëntie en effectiviteit binnen de uitvoering van het waterschap. Bij de auteur is geen enkel ander Nederlands onderzoek bekend wat specifiek naar deze situatie kijkt. Hieronder volgt hiertoe in het kort nog eenmaal wat deze meerwaarde in grote lijnen inhoudt.

Cost recovery draait voor een belangrijk deel om het op dusdanige wijze motiveren van ingezetenen, opdat zij zelf gaan kijken hoe hun bijdrage aan de belasting op het watersysteem te verkleinen. Hierdoor wordt het voor planologen makkelijker om te voldoen aan richtlijnen voor afmetingen van rioolwaterzuiveringen, waterkeringen, bergbezinkbassins en andere voorzieningen om water in het gareel te houden. Hiernaast levert *cost recovery* een schat aan informatie op waarmee allerlei studies zijn te verrichten, bijvoorbeeld naar de aard en herkomst van puntbronnen op gebied van lozing op oppervlaktewater. Hiermee zijn veel nauwkeurigere modellen te maken van een lokaal watersysteem, waarmee planologen betere analyses kunnen maken.

Benchmarking daarentegen leert ons onder meer welke tools het meest geschikt zijn om waterbeheer efficiënt uit te voeren en belangen tussen oppervlaktewater en grondgebruik af te wegen. En ook uit deze onderzoeken komen steeds weer nieuwe gegevens tevoorschijn waarmee meer gedetailleerde modellen zijn te maken. Waar de ontwikkeling ons zal leiden weet nog niemand. Maar het zou verbazingwekkend zijn wanneer niet iemand al bezig is een app te ontwikkelen die de kans op een overstroming voorspelt, zodat ingezetenen tijdig maatregelen kunnen nemen. *Cost recovery* en *benchmarking* kunnen zo'n app immers van informatie voorzien. Hierom is het sterk aan te bevelen om deze onderwerpen verder te bestuderen. Zie hiervoor ook de aanbevelingen in paragraaf 6.3.

6.4.2 Actualiteit modernisering

Het verstrijken van tijd maakt dat modernisering van ons waterbestel altijd een actueel thema zal blijven, zoals ze dat ook al ruim honderd jaar is. Gezien de toenemende complexiteit van de materie wordt deze modernisering echter steeds vaker aangeduid als "Muddling trough". (Lindblom, C., 1959). Echter, de grootste bijdrage van *benchmarking* en *cost recovery* aan het functioneren van waterschappen kan schuilen in het verklaren en verminderen van de lasten, opdat de lusten van modernisering weer

evident zullen zijn. Qua innovatie ligt de bal nu bij het waterschap als ervaren en verbindende factor binnen het waterbeheer. En voor wat betreft het enorme belang voor het waterschap om die bal bij zich te houden zei Johan Cruijff hier het volgende over: *“Als wij de bal hebben kunnen hun niet scoren”* (Cruijff, 2008). Zo werkt het ook met politiek en publiek. Niemand zal afkeurend spreken over iemand die de leiding neemt en om goede prestaties bekend komt te staan.

6.4.3 Tot slot: is ons waterbeheer duur of niet?

Voor wat betreft de vraag of het Nederlandse waterbeheer duur is, dienen ingezetenen het volgende in overweging te nemen. In 2016 zijn de waterschapslasten circa 315 euro per huishouden. Nederlandse huishoudens bezitten per huishouden circa twee smartphones van 350 euro per stuk, die om de twee jaar vervangen worden¹⁸. Wat is eigenlijk precies ‘duur’ aan het Nederlandse waterbeheer, wanneer onze huishoudens momenteel jaarlijks zonder veel nadenken meer geld uitgeven aan wegwerptelefoons, dan aan het voortbestaan van ons waterland? Mensen voelen zich ogenschijnlijk afhankelijk van het functioneren van hun telefoon, terwijl ze feitelijk afhankelijk zijn van het functioneren van ons waterbeheer. Wie dat écht beseft, kan alleen nog maar concluderen dat ons waterbeheer eerder te goedkoop dan te duur is.

¹⁸ Bronnen vergelijking lasten waterschap en kosten smartphones, dd 22-07-2016:

- Waterschapslasten in 2016: 315 euro per gezin:

<https://www.uvw.nl/gematigde-stijging-waterschapsbelasting-in-2016/>

- 4 op de 5 Nederlanders heeft een smartphone:

<http://www.marketingfacts.nl/statistieken/detail/penetratie-smartphones>

- Gemiddeld 2,2 personen per huishouden:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2003/14/huishoudens>

- Gemiddelde prijs smartphone West-Europa voorjaar 2015: 350 euro:

<https://tweakers.net/nieuws/104825/west-europeanen-kopen-gemiddeld-goedkopere-smartphones.html>

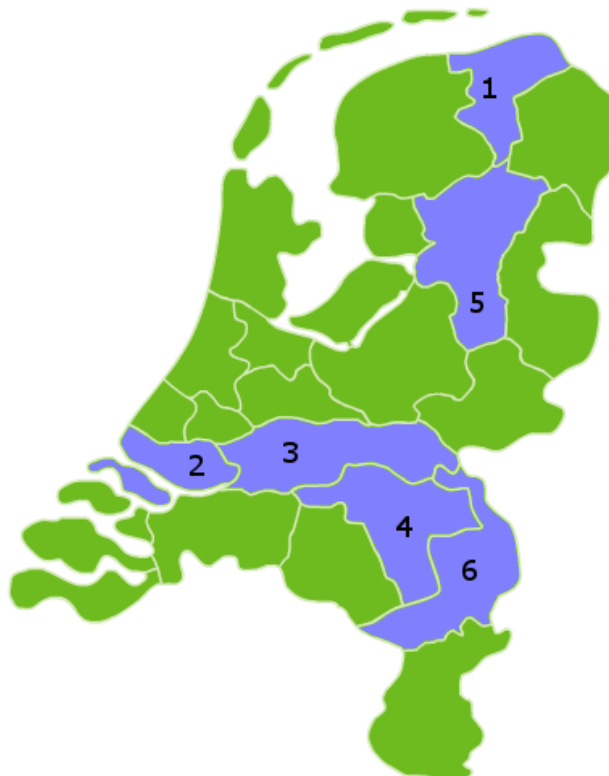
Geïnterviewde personen

- Dijk, P. van, Organisatiecontroller van waterschap Noorderzijlvest. Geïnterviewd op 8 juli 2009 te Groningen
- Bruinsma, Y., Beleidsadviseur waterkeringen van waterschap Hollandse Delta. Geïnterviewd op 11 september 2009 te Utrecht.
- Nijmeijer, N., Teamleider strategisch beleid en Kuindersma, E., Beleidsmedewerker externe betrekkingen, beide van waterschap Rivierenland. Geïnterviewd op 23 december 2009 te Tiel.
- Franken, F., Bedrijfskundige van waterschap Aa en Maas. Geïnterviewd op 17 feb 2010 te Den Bosch.
- Schepman, J., Afdelingshoofd Technologie en Riolering van waterschap Drents Overijsselse Delta (toen bekend als waterschap Groot Salland). Geïnterviewd op 24 februari 2010 te Zwolle.
- Peerboom, J., Coördinator team kennis van waterschap Peel en Maasvallei. Geïnterviewd op 9 maart 2010 te Utrecht.

Onderstaande afbeelding geeft de geografische spreiding weer van de geïnterviewde waterschappen, in volgorde van de interviewdata.

LEGENDA

- 1 Waterschap Noorderzijlvest
- 2 Waterschap Hollandse Delta
- 3 Waterschap Rivierenland
- 4 Waterschap Aa en Maas
- 5 Waterschap Groot Salland
- 6 Waterschap Peel en Maasvallei



efficiëntie en effectiviteit binnen de uitvoering van het waterschap.

Literatuurverantwoording

Hoofdstuk 1

- Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (2006) *Tussensprint naar 2015 - Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming* (Commissie Vellinga), Amsterdam.
- Australian Government, Departement of Finance (2014) *Cost Recovery Guidelines*, in Resource Management Guide No. 304, Melbourne, Australië. Bikker, J.A. red. (1996) *Over mensen en economische theorie*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht
- Bommel, K.H.M. van, E. Westein, E. Ovaa, H. de Ruiter, J.P. Folbert, J.R. Hoekstra (2003) *Publiek-private samenwerking bij waterberging*, Lei, Den Haag.
- Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21^e eeuw, Geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, Den Haag.
- Drucker, P.F. (1994) *The Theory of the Business*, Harvard Business Review, (september-oktober, 95-104, Harvard Business School Publishing.
- Europees parlement en Raad van de EU (2000), *Europese kaderrichtlijn water*, Brussel.
- Graaf, F. de, J.A. de Hoog, A.R. Leen, L. van Leeuwen, M. Van de Velde (2007) *Vertrouwen in de markt, naar een liberaal privatiseringsbeleid*, Teldersstichting, Den Haag.
- Have, S. ten, W. ten Have (2004) *Het boek verandering, Over het doordacht werken aan de organisatie*, Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam.
- Heuvel, J. van den (2014) *Beleidsinstrumentatie – sturingsinstrumenten voor de overheid*, Boom Lemma uitgevers, Den Haag.
- Hidding, M en Vlist. M. van der (2003), *Ruimte en Water, planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu uitgevers, Den Haag.
- Keeley, M (2007) *Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater Management* in: Journal of the American Planning Association, Vol. 73, No. 2, Chicago, USA.
- KNMI (2006) *KNMI Climate Change Scenarios 2006 for The Netherlands*, de Bilt.
- KNMI (2014) *KNMI Climate Change Scenarios 2014 for The Netherlands*, de Bilt.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21-ste eeuw*, Kabinetsstandpunt, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989) *Derde nota waterhuishouding*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Vierde nota waterhuishouding*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001) *Ruimte maken, ruimte delen, vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020*, Den Haag.
- Ministerie van VROM, - Verkeer en Waterstaat, - Binnenlandse en Koninkrijksrelaties, - Economische Zaken, - Financiën (2003) *Rijksvisie Waterketen*, Den Haag.

- Murphy, P (2009) *Cost recovery pricing and urban management*, The International Journal of Construction Management, p91-102, Australia.
- Nederlof, H.P. red. (1997a) *Markten in context, Markteconomie: economische organisatievormen 1*, Open Universiteit Heerlen/Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Plug, P., M. van Twist, L. Geut (2003) *Sturing van marktwerking, de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Pree, J.C.I de (1997) *Grenzen aan verandering, De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*, WRR 97, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Raad voor openbaar Bestuur, (2002) *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag.
- Raadschelders, J.C.N., Toonen, Th.A.J., onder redactie van, (1993) *Waterschappen in Nederland, Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Uitgeverij Verloren, Hilversum.
- Rijk, IPO, VNG, UVW (2003) *Het nationaal bestuursakkoord water*, Den Haag.
- Schwartz, M (2004) *Water en Ruimtelijke Besluitvorming*, Geo Pers, Groningen.
- Sopers, J.M.M. (1999) *De bakens verzet, Publieke taakorganisaties in verandering*, Van Gorcum, Assen.
- Ubbels, A., M.J. van der Vlist, onder redactie van (2000) *Extreme toekomst: waterlast of waterlust, een verkenning naar de relatie tussen waterhuishoudkundige en ruimtelijke vraagstukken op basis van extreem hydrologische scenario*, RIZA-rapport 2000.027, RIZA, Lelystad.
- Unie van Waterschappen (2013) *De waterschapsbelastingen in 2013*, Opmeer Drukkerij, Den Haag

Hoofdstuk 2

- African development bank (2010a) *Cost Recovery, Equity, and Efficiency in Water Tariffs*, Tunis, Tunesië.
- African development bank (2010b) *Guidelines for User Fees Cost Recovery for Urban, Networked Water and Sanitation Delivery*, Tunis, Tunesië.
- Al-Jaralla, R., Al-Fares, R. (2009) *Quality of stormwater runoff in the State of Kuwait*, Al-Asema governorate, Kuwait.
- Australian Government, Departement of Finance (2014) *Cost Recovery Guidelines*, in Resource Management Guide No. 304, Melbourne, Australië. Bikker, J.A. red. (1996) *Over mensen en economische theorie*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht
- Camerer, C.F., G. Loewenstein, M. Rabin (2004) *Advances in Behavioral Economics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey (USA)
- Christensen, K. (1985) *Coping with uncertainty in planning*, Journal of the American Planning Association, Vol. 51 (1), p 63-73.
- Clinch, J.P., O'Neill, E. (2010) *Designing Development Planning Charges: Settlement Patterns, Cost Recovery and Public Facilities*, Dublin, Ierland.
- Drucker, P.F. (1994) *The Theory of the Business*, Harvard Business Review, (september-oktober, 95-104), Harvard Business School Publishing.

- Europees parlement en Raad van de EU (2003), *Richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschappen tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad*, Brussel.
- Frontier Economics and Sinclair Knight Merz (2012) *Cost recovery for groundwater planning and management in Australia*, Canberra, Australia.
- Geest, L. van der, red. namens Stichting Het Nederlands Economisch Instituut (1990) *Economische theorie: de stand van zaken*, Academic Service economie en bedrijfskunde, Schoonhoven.
- Gengenbach, M.F., Weikard, H.P. (2012) *Modelling the urban water chain: Incentives and cost recovery in wastewater treatment in developing countries*, Urban Water Journal, 9:3, 149-160, WUR, Wageningen, Netherlands.
- Greenplay (2003) *Cost recovery pyramid methodology*, Broomfield, USA.
- Heuvel, J. van den (2014) *Beleidsinstrumentatie – sturingsinstrumenten voor de overheid*, Boom Lemma uitgevers, Den Haag.
- Heyne, P (2000) *The economic way of thinking*, 9e druk, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey (USA).
- Keeley, M (2007) *Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater Management* in: Journal of the American Planning Association, Vol. 73, No. 2, Chicago, USA.
- Kenniscentrum Benchmarking (2007) *Gluren bij de burens*, Utrecht.
- Meijerink, M.H., G.D. Minderman, onder redactie van (2005) *Naar een andere publieke sector, Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvulling*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Meulen, M.J. van der (2005) *Sustainable mineral development: possibilities and pitfalls illustrated by the rise and fall of Dutch mineral planning guidance*, niet uitgegeven artikel, Groningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Spiegelen spieken sprankelen - benchmarklessen uit de praktijk*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2007) *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*, Den Haag.
- Mulder, R, R. Ten Cate (2006) *Innovatief ondernemen*, Pearson Education Benelux.
- Murphy, P (2009) *Cost recovery pricing and urban management*, The International Journal of Construction Management, p91-102, Australia.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit – Directie Toezicht Energie (2007) *Gasmonitor ontwikkeling in de groothandelsmarkt voor gas in Nederland in 2006*, Den Haag
- Nederlof, H.P. red. (1997a) *Markten in context, Markteconomie: economische organisatievormen 1*, Open Universiteit Heerlen/Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Nederlof, H.P. red. (1997b) *Overheidsbeleid betreffende de marktwerking,, Markteconomie: economische organisatievormen 4*, Open Universiteit Heerlen/Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Nederlof, H.P. red. (2006) *Dynamiek van de markt, Markteconomie: economische organisatievormen 3*, Open Universiteit Heerlen/Uitgeverij Lemma BV, Utrecht (2^e druk).

- Nederlof, H.P. red. (2007) *Markttheorie, Markteconomie: economische organisatievormen 2*, Open Universiteit Heerlen/Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Nickel, D., Schoenfelder, W., Medearis, D., Dolowitz, D.P., Keeley, M., Shuster, W. (2014) *German experience in managing stormwater with green infrastructure*, Journal of the American Planning Association, Vol. 57, No. 3, Chicago, USA.
- Noordegraaf, M., A.B. Ringeling, F.J.M. Zwetsloot, red. (1995) *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum.
- Nordic council of ministers (2015) *Capacity adequacy in the Nordic electricity market*, Kopenhagen, Denemarken.
- Oum, T.H., Zhang, Y., (1990) *Airport pricing: Congestion Tolls, Lumpy Investment, and Cost Recovery*, Vancouver, Canada.
- Patsy Healy (1997) *Collaborative planning, Shaping places in fragmented societies*, Palgrave, New York.
- Plug, P., M. van Twist, L. Geut (2003) *Sturing van marktwerking, de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Poll, J.E. (2002) *Herontwerp van bedrijfsprocessen, Integrale aanpak van organisatieverandering*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Raad voor openbaar Bestuur, (2002) *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag.
- Sanyal, B. red. (2005) *Comparative Planning Cultures*, Routledge, New York.
- Schwartz, M (2004), *Water en Ruimtelijke Besluitvorming*, Geo Pers, Groningen.
- Sopers, J.M.M. (1999) *De bakens verzet, Publieke taakorganisaties in verandering*, Van Gorcum, Assen.
- Teulings, C., L. Bovenberg, H. van Dalen (2005) *De cirkel van goede intenties, De economie van het publieke belang*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- TNO, over de organisatie, www.tno.nl/nl/over-tno/organisatie/ , bezocht op 22-07-2016.
- TNS-Nipo (2008) *Enquête waterschapsverkiezingen*, in opdracht van Nederlandse Waterbond.
- UVW (2012) *Waterschapspeil, Trends en ontwikkelingen in het regionale waterbeheer*, Den Haag.
- Van Dale (2015) *Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, Van Dale Uitgevers, Utrecht.
- VNG (2005) *Naar een benchmarkinstrumentarium voor gemeenten*, Controllers magazine (december 2005, p22 en p23).
- Vries, J. de (1983) vierde druk, *De Nederlandse economie tijdens de 20^{ste} eeuw*, Unieboek b.v., Bussum.
- World bank (2011a) *Caught between Cost Recovery and Affordability*, Washington DC, USA.
- World bank (2011b) *Cost Recovery in Urban Water Services: Select Experiences in Indian Cities*, Washington DC, USA.
- Zhang, D., Gersberg, R.M., Ng, W.J., Tan, S.K. (2015) *Conventional and decentralized urban stormwater management: A comparison through case studies of Singapore and Berlin, Germany*, in: Urban Water Journal, Londen, England.

Literatuur hoofdstuk 3

- Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (2006) *Tussensprint naar 2015 - Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming* (Commissie Vellinga), Amsterdam.
- Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (2011) *Jaarverslag 2011*, Roermond.
- Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21^e eeuw, Geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, Den Haag.
- Hefpunt (2012) *Jaarrapport Hefpunt 2012*, Groningen.
- Hidding, M en Vlist, M. van der (2003) *Ruimte en Water, planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu uitgevers, Den Haag.
- Ilow (2009) *Jaarverslag 2008*, Almelo.
- Keeley, M (2007) *Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater Management* in: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73, No. 2, Chicago, USA.
- LTO-Nederland, UVW, et al, (2011) *Ketenakkoord Fosfaatkringloop*, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, UVW et al. (2011) *Green Deal Initiatief*, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie et al. (2011) *Wet markt en overheid*, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie voor Wonen en Rijksdienst, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016) *Omgevingswet*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000) *Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21-ste eeuw*, Kabinetsstandpunt, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995) *Deltawet grote rivieren*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989) *Derde nota waterhuishouding*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Vierde nota waterhuishouding*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1991) *Waterschapswet*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996a) *Wet beheer rijkswaterstaatwerken* in: het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Nr. 645, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996b) *Wet op de waterkering* in: het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Nr. 20, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Ministerie van verkeer en Waterstaat (2006a) *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de rivier*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006b), *Watertoets op weg naar bestemming*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Waterwet*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, ministerie van Justitie (1969) *Wet verontreiniging oppervlaktewater*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996) *Wet op de Waterkering*, Den Haag.

- Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1979) *Wet milieubeheer*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009) *Drinkwaterwet*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1984) *Meer dan de som der delen; eerste nota over de planning van milieubeleid*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006) *Rijksvisie waterketen*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen (2007) *Bestuursakkoord waterketen*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008) *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*, Den Haag.
- Nederlandse Waterschapsbank (2013) *Statuten*, Den Haag.
- Unie van waterschappen, IPO, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, VNG (2011) *Bestuursakkoord water*, Den Haag.
- Raadschelders, J.C.N., Toonen, Th.A.J., onder redactie van, (1993) *Waterschappen in Nederland, Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Uitgeverij Verloren, Hilversum.
- Reststoffenunie (2010) *Jaarbericht 2009*, Nieuwegein.Rijk, IPO, VNG, UVW (2003), *Het nationaal bestuursakkoord water*, Den Haag.
- Schwartz, M (2004), *Water en Ruimtelijke Besluitvorming*, Geo Pers, Groningen.
- Ubbels, A., M.J. van der Vlist, onder redactie van (2000) *Extreme toekomst: waterlast of waterlust, een verkenning naar de relatie tussen waterhuishoudkundige en ruimtelijke vraagstukken op basis van extreem hydrologische scenario*, RIZA-rapport 2000.027, RIZA, Lelystad.
- UVW (2008) *Handreiking Watertoets effectief en efficient*, Den Haag.
- UVW (2009) *Waterschapspeil 2009*, Den Haag.
- Vitens (2013) *Aandacht voor groot en klein, Vitens jaarverslag 2013*, Zwolle
- Waterkring voor algemeen besturen van waterschappen (2015) *Ontwikkeling van de rekenkamerfunctie bij waterschappen*, Den Haag.
- Waternet (2012) *Jaarverslag 2011*, Amsterdam

Literatuur hoofdstuk 4

- Deloitte & Touche (2000) *Begrotingsvergelijkingen waterschappen*, Den Haag.
- Groenedaken.net, subsidieregelingen voor de aanleg van groene daken.
<http://www.groenedaken.net/c-2052707/subsidie/> bezocht op 09-07-2016.
- Keeley, M (2007) *Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater Management* in: Journal of the American Planning Association, Vol. 73, No. 2, Chicago, USA.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1991) *Waterschapswet*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Wijziging waterschapswet*, Den Haag.

Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-West, (2012) *Schoon water in beeld – voortgangsrapportage Rijn-west 2011*, Den Haag.

Ruhrverbandgesetz (2007) *Satzung für den Ruhrverband*, Essen, Duitsland.

TNO (2008) *Bombox*, in TNO Magazine, editie juni, Den Haag.

UVW (2002) *Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer*, Den Haag.

UVW, IPO, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, VNG (2011) *Bestuursakkoord water*, Den Haag.

VEWIN (1997) *Water in zicht – benchmarking in de drinkwatersector*, Rijswijk.

Waterschap Groot Salland (2004) *Het functioneren van laboratoria*, Zwolle.

Waterschap Groot Salland (2009) *Notitie onafhankelijke, gemeenschappelijke rekenkamer*, Zwolle.

Waterschap Hollandse Delta (2006) *Klantgerichtheid*, Ridderkerk.

Waterschap Rijn en IJssel (2008) *Vergelijking waterschapstarieven*, Doetinchem.

UVW (2009) *Waterschapspeil 2009*, Den Haag.

Waterkring voor algemeen besturen van waterschappen, (2015) *Ontwikkeling van de Rekenkamerfunctie bij waterschappen*, Den Haag.

Literatuur hoofdstuk 5

Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (2006) *Tussensprint naar 2015 - Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming* (Commissie Vellinga), Amsterdam.

Berliner Wasserbetriebe (2016) *Zahlen und Fakten 2015*, Berlijn, Duitsland.

Bommel, K.H.M. van, E. Westein, E. Ovaa, H. de Ruiter, J.P. Folbert, J.R. Hoekstra (2003) *Publiek-private samenwerking bij waterberging*, Lei, Den Haag.

Deloitte & Touche (2000) *Begrotingsvergelijkingen waterschappen*, Den Haag.

Diwish, S. (2000) *Versieglungsgebührenmodell in Giessen, (Structuur doorlaatbaarheidsratio)*, Berlijn, Duitsland.

Frontier Economics and Sinclair Knight Merz (2012) *Cost recovery for groundwater planning and management in Australia*, Canberra, Australia.

Geest, L. van der, red. namens Stichting Het Nederlands Economisch Instituut (1990) *Economische theorie: de stand van zaken*, Academic Service economie en bedrijfskunde, Schoonhoven.

Graaf, F. de, J.A. de Hoog, A.R. Leen, L. van Leeuwen, M. Van de Velde (2007) *Vertrouwen in de markt, naar een liberaal privatiseringsbeleid*, Teldersstichting, Den Haag.

Greenplay (2003) *Cost recovery pyramid methodology*, Broomfield, USA.

Haller, B. (1998) *Information zu gesplitteten Abwassergebühr – Erfahrungen aus Baden-Württemberg (Informatie over gescheide droogweerafvoerheffingen)*, Cottbus, Duitsland.

Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector (MinBZK, 2004)

- Hidding, M en Vlist. M. van der (2003), *Ruimte en Water, planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu uitgevers, Den Haag.
- Keeley, M (2007) *Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater Management* in: Journal of the American Planning Association, Vol. 73, No. 2, Chicago, USA.
- Kenniscentrum Benchmarking (2007) *Gluren bij de burens*, Utrecht
- Meijerink, M.H., G.D. Minderman, onder redactie van (2005) *Naar een andere publieke sector, Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvulling*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ministerie van VROM, - Verkeer en Waterstaat, - Binnenlandse en Koninkrijksrelaties, - Economische Zaken, - Financiën (2003) *Rijksvisie Waterketen*, Den Haag.
- Nickel, D., Schoenfelder, W., Medearis, D., Dolowitz, D.P., Keeley, M., Shuster, W. (2014) German experience in managing stormwater with green infrastructure, Journal of the American Planning Association, Vol. 57, No. 3, Chicago, USA.
- Plug, P., M. van Twist, L. Geut (2003) *Sturing van marktwerking, de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Pree, J.C.I de (1997) *Grenzen aan verandering, De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*, WRR 97, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Raad voor openbaar Bestuur, (2002) *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag.
- Raadschelders, J.C.N., Toonen, Th.A.J., onder redactie van, (1993) *Waterschappen in Nederland, Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Uitgeverij Verloren, Hilversum.
- Schwartz, M (2004), *Water en Ruimtelijke Besluitvorming*, Geo Pers, Groningen.
- Sopers, J.M.M. (1999) *De bakens verzet, Publieke taakorganisaties in verandering*, Van Gorcum, Assen.
- UVW (2002) *Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer*, Den Haag.
- UVW (2009) *Waterschapspeil 2009*, Den Haag.
- VEWIN (1997) *Water in zicht – benchmarking in de drinkwatersector*, Rijswijk.
- Waterschap Groot Salland (2009) *Notitie onafhankelijke, gemeenschappelijke rekenkamer*, Zwolle.
- Waterschap Rijn en IJssel (2008) *Vergelijking waterschapstarieven*, Doetinchem.

Literatuur hoofdstuk 6

- Al-Jaralla, R., Al-Fares, R. (2009) *Quality of stormwater runoff in the State of Kuwait*, Al-Asema governorate, Kuwait.
- Kenniscentrum Benchmarking (2007) *Gluren bij de burens*, Utrecht
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996) *Wet beheer rijkswaterstaatwerken* in: het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Nr. 645, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Cruijff (2008) *Je moet schieten, anders kun je niet scoren, en andere citaten van Johan Cruijff*, BBNC Uitgevers, Amersfoort

- Keeley, M (2007) *Using Individual Parcel Assessments to Improve Stormwater Management* in: Journal of the American Planning Association, Vol. 73, No. 2, Chicago, USA.
- KNMI (2006) *KNMI Climate Change Scenarios 2006 for The Netherlands*, de Bilt.
- Lindblom, C., (1959) *The science of 'muddling through'*, New Haven, Connecticut, USA.
- Raadschelders, J.C.N., Toonen, Th.A.J., onder redactie van, (1993) *Waterschappen in Nederland, Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Uitgeverij Verloren, Hilversum.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Spiegelen spieken sprankelen - benchmarklessen uit de praktijk*, Den Haag.
- Murphy, P (2009) *Cost recovery pricing and urban management*, The International Journal of Construction Management, p91-102, Australia.
- Raad voor openbaar Bestuur, (2002) *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag.
- Schwartz, M (2004), *Water en Ruimtelijke Besluitvorming*, Geo Pers, Groningen.
- Ubbels, A., M.J. van der Vlist, onder redactie van (2000) *Extreme toekomst: waterlast of waterlust, een verkenning naar de relatie tussen waterhuishoudkundige en ruimtelijke vraagstukken op basis van extreem hydrologische scenario*, RIZA-rapport 2000.027, RIZA, Lelystad.
- Waterschap Groot Salland (2009) *Notitie onafhankelijke, gemeenschappelijke rekenkamer*, Zwolle.
- Zhang, D., Gersberg, R.M., Ng, W.J., Tan, S.K. (2015) *Conventional and decentralized urban stormwater management: A comparison through case studies of Singapore and Berlin, Germany*, in: Urban Water Journal, Londen, England.

Bronnen vergelijking lasten waterschap en kosten smartphones, dd 22-07-2016:

<https://www.uvw.nl/gematigde-stijging-waterschapsbelasting-in-2016/>


<http://www.marketingfacts.nl/statistieken/detail/penetratie-smartphones>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2003/14/huishoudens>

<https://tweakers.net/nieuws/104825/west-europeanen-kopen-gemiddeld-goedkopere-smartphones.html>



Economische beleidsinstrumenten binnen waterschappen.



Van waterschappen wordt anno 2016 verwacht dat ze kunnen inspelen op een continue veranderende complexe omgeving. Hierbij zorgt het veranderende klimaat voor stijgende kosten terwijl budgetten nauwelijks groeien. Ook wordt onze samenleving steeds complexer en worden door wetgeving en ingezetenen meer en meer eisen gesteld aan hoe de waterhuishouding is ingericht.

Economische beleidsinstrumenten binnen waterschappen is een theoretische en een praktische verkenning naar de wijze waarop het waterschap haar efficiëntie en effectiviteit kan vergroten en blijvend kan inzetten op innovatie. Tenminste een deel van het antwoord wordt in deze studie gezocht binnen de innovatieve instrumenten benchmarking en cost recovery.

De kern van deze studie is het samen scheppen van een omgeving waarbinnen alle betrokkenen maximaal uitgedaagd worden om samen te zoeken naar de beste oplossing en waar creativiteit binnen het hele proces wordt beloond. De potentiële meerwaarde van benchmarking en cost recovery lijken duidelijk. De uitdaging zal zijn om ze goed te leren toepassen binnen de alsmat complexer wordende wereld van het waterbeheer. Gezien de staat van dienst van ons waterbeheer is er hoop op een goede afloop.