

Herstel democratie in waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Wat is er aan de hand?

1. **Scheefgegroeid**

Waternet is 25 jaar geleden ontstaan om de waterzuivering van het zuiveringsschap aan te laten sluiten op de riolering van Amsterdam. In de praktijk gaat Waternet nu over de uitvoering van alle taken van het hele waterschap, inclusief beleidsvorming en controle en handhaving. Bovendien is het Amsterdamse drinkwaterbedrijf aan Waternet toegevoegd. Waternet is een stichting. De verhoudingen zijn scheef gegroeid.

2. **Waterschap AGV niet herkenbaar als overheid.**

Een waterschap is een aparte overheidslaag, maar AGV is als zodanig niet meer herkenbaar voor inwoners en bestuurders van gemeenten. Het is onduidelijk of medewerkers van Waternet handelen en spreken namens het waterschap, de gemeente Amsterdam of het drinkwaterbedrijf. Dit hindert het waterschap bij haar overheidstaken én met de samenwerking in het hele gebied.

3. **Waternet functioneert slecht**

Het huidige Waternet functioneert slecht. Dit is o.m. het gevolg van de complexiteit om te werken voor drie totaal verschillende organisaties qua werkgebied, 'klanten', 'producten', financiering en bevoegd gezag. De nadelen van de complexiteit zijn een stuk groter dan de vermeende voordelen van efficiëntie en synergie.

4. **AGV in financiële en fysieke problemen**

AGV is door het slechte functioneren van Waternet in financiële en fysieke problemen gekomen. Daarmee kan AGV niet meer doen wat ze juist als waterschap moet doen: onafhankelijk van andere beleidsvelden zorgen voor waterveiligheid en waterkwaliteit. AGV loopt op dit moment ongeveer een jaarcyclus achter bij het heffen van belastingen. Belastingheffing is juist om voornoemde redenen een bevoegdheid van het waterschap. Er is veel achterstallig onderhoud en de regionale dijkverbeteringen lopen achter bij de wettelijke voorschriften. Waternet hindert AGV om als waterschap te functioneren.

5. **Bestuur waterschap AGV machteloos**

Het waterschap AGV heeft géén eigen ambtenaren, zelfs niet voor de bestuursondersteuning. Het DB/AB is daarmee niet in staat eigen beleid te ontwikkelen onafhankelijk van Waternet. Dit geldt niet voor de samenwerkingspartner Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft wél eigen ambtenaren, een eigen bestuursdienst én ze voert nog een aantal watertaken in eigen beheer uit. Het waterschap heeft geen eigen bestuurskracht. **Eigen bestuurskracht én uitvoeringskracht is juist de bestaansreden voor waterschappen.**

6. **Alle bevoegdheden bij Waternet**

De constructie in 1997 was dat het DB van het waterschap **al zijn (wettelijk toegestane) bevoegdheden** mandateerde aan **de directie** van Waternet. Dit mandaat is sinds 1997 niet veranderd, het werd zelfs aan dezelfde persoon gegeven als degene die in het voorjaar van 2022 afscheid nam. Dit mandaat was en is geen algemeen bekende publieke kennis, ook het AB wist hier niet van. Het is nooit veranderd, terwijl ondertussen vele veranderingen in wetgeving zijn langsgekomen.

7. Wettelijke basis ontbreekt

In Nederland is de wetgeving gebaseerd op het huis van Thorbecke en waterschappen als een aparte bestuurslaag. Waternet is nu compleet ingericht als privaatrechtelijke stichting met een bestuur dat niet democratisch is gekozen. Hierdoor is het AB als hoogste bestuursorgaan niet in positie om te sturen, en dus ook niet om publiek verantwoording af te leggen.

Groot risico door bestuurlijke onmacht

Het is zorgwekkend dat deze situatie zo kon ontsporen. De primaire toezichthoudende rol ligt bij de provincie. De minister levert de wetgeving (Waterwet en Waterschapswet) maar heeft geen direct toezicht op het functioneren. De ILT gaat niet over de waterschappen, wel over het drinkwater en stelt hiermee ook eisen aan Waternet. ILT kijkt ook naar primaire keringen maar dat is in AGV maar een heel beperkt aantal kilometers. De financiën zijn ondoorzichtig omdat Waternet ook zelfstandig verplichtingen zoals schulden aangaat. Iedereen wijst naar het waterschapsbestuur, maar dat heeft geen bestuurskracht.

Spaghetti-bestuur is geen oplossing!

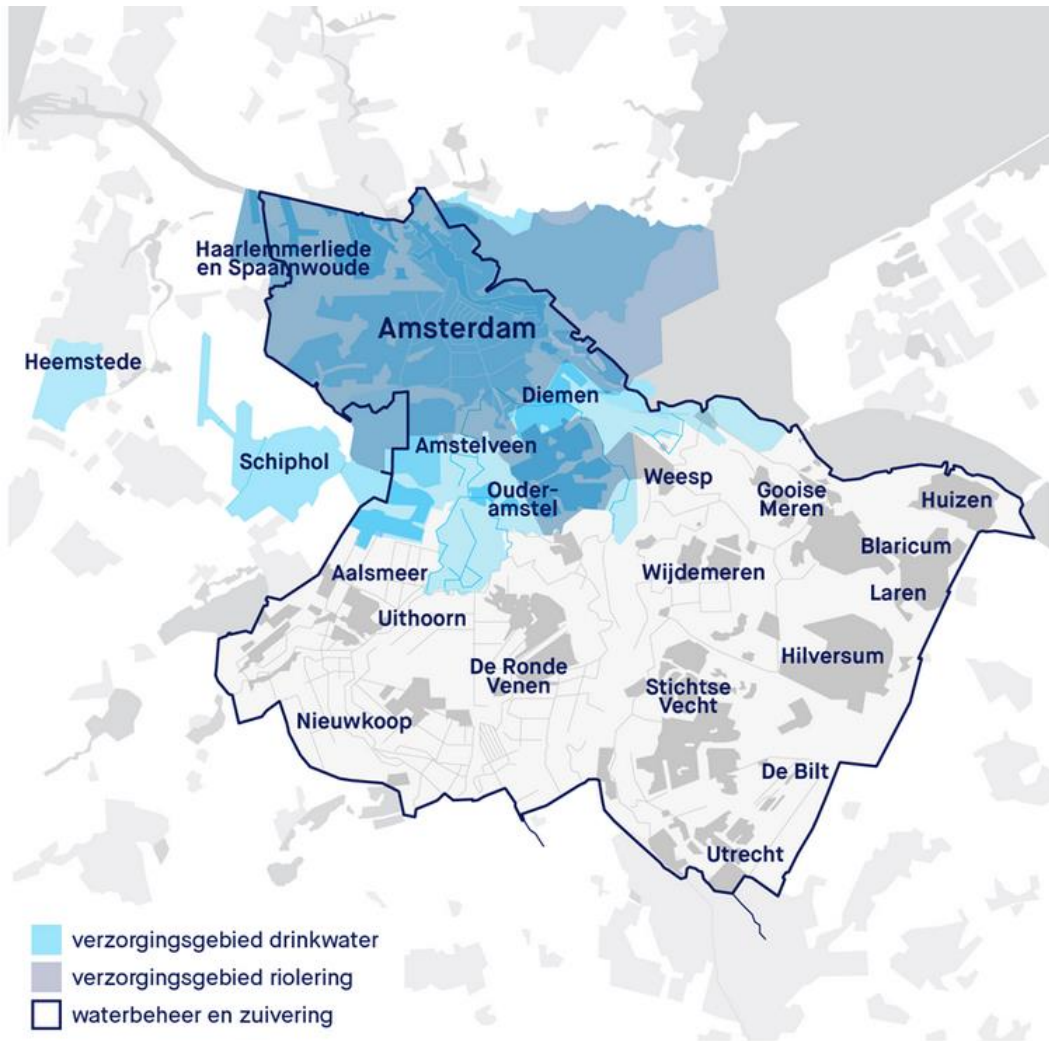
1. Doordat er problemen waren met de cybersecurity heeft ILT Waternet onder verscherpt toezicht gesteld, *maar alleen voor de drinkwatertaken*. ILT eist een betere 'governance' voor de drinkwatertaken, de belastingdienst is nog in onderzoek of heel Waternet met BTW belast moet gaan worden. Een normale overheidsorganisatie wordt niet doorbelast.
2. Het DB van het waterschap heeft nu (op basis van een voorstel van de directie van Waternet) – en na overleg met het College van Amsterdam – een voorstel gedaan voor een 'vernieuwde stichting'.
3. In de vernieuwde stichting Waternet zal het bestuur van de stichting bestaan uit de directie van Waternet. De directie van Waternet krijgt daarmee nog meer grip op de organisatie, ten koste van DB en AB van AGV. Het mandaat wordt overgedragen aan deze directieleden als leden van het bestuur van Waternet. Bovendien komt er een onafhankelijke Raad van Toezicht. Deze gaat het toezicht op de stichting doen (in plaats van AB/DB). De rol van de dijkgraaf is volstrekt onduidelijk.
4. In de vernieuwde stichting worden drie kolommen ingericht voor respectievelijk waterschap, riool en drinkwater en een vierde directie voor alle ondersteunende diensten. Er komt een NV Drinkwater die niet onder de stichting valt maar wel een directielid als bestuurder van de stichting levert. De complexiteit van aansturing en verantwoording wordt nog groter.
5. Het ontwerp-besluit is een onontwarpbare kluwen die niet transparant is en niet één op één aansluit op de voorgenomen afspraken met Amsterdam. Amsterdam houdt nog een slag om de arm omdat de positie van de NV Drinkwater nog door de ILT goedgekeurd moet worden. Het is dus onbeslist of er twee of drie partners in de stichting zitten. Niettemin wordt er een besluit gevraagd.
6. Het DB-voorstel voor het ontwerp-besluit is onvolledig omdat de hele inrichting uiteindelijk zal afhangen van statuten van de stichting, mandaten, directiereglementen etc. Dit is niet transparant en bovendien kunnen deze op een niet-democratische wijze vastgesteld worden. Een stichting is nu eenmaal niet bedoeld als een overheidslaag met een democratisch gekozen algemeen bestuur

7. Het ontwerp-besluit omvat verstrekkende punten zoals het uitgangspunt dat het organiseren van taken via een gezamenlijke stichting automatisch leidt tot concessies in de aansturing zoals bij een normaal waterschap en dat het invullen van de samenwerking daarom dient te worden bewaakt door een onafhankelijke toezichthouder. Deze punten beperken de zeggenschap van het AB en ondermijnen de functie van het AB als hoogste bestuursorgaan van een waterschap.

Wat is de positie van het waterschap?

1. Het AB van AGV heeft eerder al twee besluiten genomen. 1. 2 Juni 2021: Het AB wil dat het waterschap meer als overheid functioneert. 2. 8 December 2021: Het AB heeft uitgesproken dat het een eigen organisatie wil én een voorkeur uitgesproken voor een BVO (gemeenschappelijke regeling) met in ieder geval de gemeente Amsterdam boven een stichting.
2. De vernieuwde stichting lost het huidige probleem van de indirecte aansturing en tekortschietende publieke verantwoording niet op. Het DB kan alleen maar besturen door middel van een mandaat aan het stichtingsbestuur. Het stichtingsbestuur is de directie van Waternet. AGV heeft geen eigen medewerkers die in een gezagsrelatie met het bestuur van AGV staan. Met het model van de vernieuwde stichting komen slechts enkele FTE in dienst van AGV. Dit verandert hoegenaamd niets aan de scheve *balance of powers* en de onvolwaardige positie en zeggenschap van DB en AB.
3. Het huidige DB (en de directie van Waternet) heeft de voorkeur van het AB voor een eigen organisatie en daarnaast een BVO afgewezen op onduidelijke gronden (kosten, werkgeverschap). Hierover heeft in ieder geval geen AB-besluit voorgelegd. Van zowel de eigen organisatie als de BVO is nu niets meer over en het hele waterschap wordt weer ondergebracht in een 'vernieuwde' stichting.
4. De richting die ingeslagen zou moeten worden volgens een grote groep bestuursleden, is een normale publiekrechtelijke inrichting van het waterschap AGV met een eigen ambtelijk apparaat (orde grootte 750 FTE). Vanuit die positie kan het waterschap samenwerken met Amsterdam én de andere tien gemeenten én de drie drinkwaterbedrijven binnen de grenzen van het waterschap AGV én met andere waterschappen.
5. De noodzaak hiertoe is groot gezien de opgaven die op de waterschappen afkomen inzake waterkwaliteit, droogte, klimaatadaptatie, inrichting van het land etc.
6. Een groep van 10 AB-leden heeft een motie, een initiatiefvoorstel én een amendement opgesteld ter bespreking op 12 januari a.s. om het waterschap publiekrechtelijk in te richten, met een voorstel voor een geleidelijke overgang van de medewerkers van de stichting Waternet naar AGV. Daarbij wordt de mogelijkheid opengehouden om uitsluitend voor het stedelijk afvalwater in de gemeente Amsterdam alsnog een BVO in te richten.
7. Deze groep uit het AB heeft nu 4, 8 of 12 jaar en meer de problematiek ervaren en er langzaam maar zeker de vinger achter kunnen krijgen. Het is van belang dat vóór de verkiezingen op 15 maart a.s. de weg is ingeslagen naar een democratisch waterschap met bestuurskracht.

Bijlagen: tekst en toelichting concept-amendement
Kaartje werkgebieden Waternet



De donkerblauwe lijnen zijn de grenzen van het waterschap