

# Waterschappen: D66 had ze kunnen bedenken

Gepubliceerd op 24 juli 2012

Door Patrick Poelmann, Marga Kool & Stefan Kuks

D66 wil provincies en waterschappen onderbrengen in een mid- denbestuur, zo valt er te lezen in het meest recente concept ver- kiezingsprogramma voor de Tweede Kamer. De waterschappen opheffen zou echter heel onverstandig zijn, zo betogen drie dijk- graven in dit artikel. Het is een oud democratisch instituut dat dicht bij de burger staat.

Het *waterbeheer* is voor ons land zo essentieel dat daar een aparte, functionele overheid voor is opgericht: waterschappen. Zij zorgen op regionaal niveau voor droge voeten en schoon water. De waterschappen beheren meer dan 3.600 km primaire waterkeringen, 14.000 km secundaire waterkeringen, 300.000 km watergangen, 360 rioolwaterzuiveringsinstallaties en 7.000 km wegen. Voor de manier waarop zij dat doen bestaat in binnen- en buitenland veel waardering. Terwijl over het bestuur van andere (semi-)publieke sectoren zoals het spoor, het onderwijs, de bejaardenzorg, de gezondheidszorg en de woningbouwcorporaties nogal eens wordt geklaagd, oogst de taakuitvoering door de waterschappen doorgaans lof. De waterschappen functioneren dus goed. Een bekende Amerikaanse uitdrukking luidt: '*If it ain't broke, don't fix it.*' Op initiatief van D66-kamerlid Gerard *Schouw* heeft de Tweede Kamer eind 2011 echter een motie aangenomen, die de regering oproept te onderzoeken of het bestuur van het waterschap kan worden opgeheven en de waterschapstaken bij de provincies kunnen worden ondergebracht. 'We willen de bestuurlijke drukte verminderen,' zo stelt Schouw. Wij denken dat deze motie geen zoden aan de dijk zet. Het is zonde om de waterschappen op te heffen. Niet alleen functioneren ze goed, er zijn ook maar weinig instituties die zo dicht bij de burger staan. Als de democratisch bestuurd waterschappen er nog niet zouden zijn geweest, dan had D66 ze kunnen bedenken.

## Waterschappen op stroomgebiedniveau

Kenmerkend voor waterschappen is dat zij waterstaatkundige grenzen hebben. Het watersysteem bepaalt de bestuurlijke ordening in de watersector. Grenzen van waterschappen wijken dan ook af van de bestuurlijke grenzen van provincies en gemeenten en worden gevormd door *boezem-* en bemalingsgebieden, dijkkringen en (deel)stroomgebieden. Dit komt hun taakuitoefening ten goede. Waterschappen passen prima in de stroomgebiedbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Maar zijn daarmee meestal interprovinciaal.

In het Huis van Thorbecke staat het waterschap op hetzelfde niveau als de gemeente. Ook al is de schaal groter, het waterschap staat dicht bij de burger, vooral bij de burgers die de gevolgen van waterbeheer in hun dagelijkse bestaan direct ervaren. Het is geen middenbestuur, maar lokaal bestuur dat sterk is in de uitvoering en borg staat voor goede gebiedskennis en nauw contact met belanghebbenden. Alle belanghebbenden uit het waterschapsgebied zijn in het bestuur van het waterschap vertegenwoordigd: burgers, boeren, bedrijven en natuurterreinbeheerders.

Dat bestuur bepaalt welke maatregelen genomen moeten worden en wat dat mag kosten. Het

gebied brengt via de waterschapsbelastingen die kosten zélf op. Deze regionale verankering is onmisbaar omdat het waterschap belangrijke keuzes maakt en daarvoor het draagvlak en de medewerking van belanghebbenden nodig heeft. D66 heeft altijd als uitgangspunt gehanteerd dat bestuur dicht bij hen die het aangaat moet worden gebracht. Bij waterschappen is dat het geval. Plannen voor dijkversterking, peilbesluiten, *waterberging*, vismigratie, waterkwaliteit en waterzuivering worden in een vroeg stadium intensief doorgesproken met de direct betrokkenen, en de bestuurders die daarover besluiten nemen zijn makkelijk aanspreekbaar. Het waterschap is een prachtige vorm van lokaal bestuur. Mensen bepalen in hoge mate zelf wat er moet gebeuren en hoeveel geld zij daarvoor over hebben. Nobelprijswinnares Elinor Ostrom heeft deze sterke kant van het Nederlandse waterschap vaak benadrukt.

## Democratische legitimiteit

In het licht van het voorgaande staan wij ook stil bij de democratische legitimiteit van de waterschapsverkiezingen. De opkomst bij de laatste verkiezingen, in november 2008, schommelde rond de 25 procent. Mede debet aan die relatief lage opkomst is het feit dat per brief moet worden gestemd. Het door de waterschappen uitgewerkte systeem om per internet te stemmen, zoals binnen D66 gebruikelijk, is door de Tweede Kamer geblokkeerd na acties van de groep 'Wij vertrouwen stemcomputers niet'.

' Het waterschap is een prachtige vorm van lokaal bestuur. Mensen bepalen in hoge mate zelf wat er moet gebeuren en hoeveel geld zij daarvoor over hebben'

Een opkomst van 25 procent is weliswaar niet hoog, maar ook niet gering: bijna drie miljoen kiesgerechtigde Nederlanders hebben de moeite genomen om hun stem uit te brengen voor het democratisch gekozen deel van het waterschapsbestuur (ongeveer driekwart van de zetels). Die drie miljoen kiezers geven richting aan het beleid en de belastingpolitiek van hun waterschap. Het succes van de voor de verkiezingen van 2008 opgerichte lijsten 'Water Natuurlijk' en 'Algemene Waterschapspartij' - in de 25 waterschappen samen goed voor gemiddeld een kleine 30 procent van de stemmen - illustreert dat de kiezer zich wel degelijk oriënteert en bewust zijn stem uitbrengt.

Nog beter zou het zijn om de waterschapsverkiezingen onder te brengen in de Kieswet en de verkiezingen altijd tegelijk met gemeenteraadsverkiezingen te organiseren. Op de voor de kiezer herkenbare wijze: stemmen in het stemhokje op het lokale stembureau. Simpel, veel goedkoper dan de dure schriftelijke verkiezingen en vrijwel zeker leidend tot een aanzienlijk hogere opkomst.

## Geormerkte financiering

Anders dan provincies en gemeenten is het waterschap self-supporting. Zij heffen als functionele overheid belastingen. De watersysteem- en de zuiveringsheffingen voorzien het waterschap van het benodigde geld om de watertaken uit te kunnen voeren. Dat geld is wettelijk strak geormerkt: het mag alleen aan waterbeheer orden uitgegeven.

Het waterschap hoeft door zijn functionele karakter geen afweging te maken tussen de bouw van een stadstheater of de versterking van een dijk. De gekozen bestuurders houden het waterschap scherp en voorkomen dat belastingtarieven meer dan noodzakelijk stijgen. Deze controle heeft

duidelijk effect. Ondanks de grote uitdagingen waar het waterbeheer momenteel voor staat (klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling, verstedelijking e.d.), stijgt de belastingopbrengst van de waterschappen volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beduidend minder dan die van het rijk, provincies en gemeenten. Zo steeg in de periode 2006-2011 de belastingopbrengst van de gemeenten met 27,1 procent, van de provincies met 30,8 procent en van de waterschappen met 19,6 procent. Met belastinggeld wordt voorzichtig omgegaan, de besteding van de opbrengst is volstrekt transparant. Via benchmarking nemen waterschappen elkaar de maat en leren zij van elkaar. Dit leidt tot verdere efficiencyverbeteringen. In het buitenland wordt met name de eigen financiering als een van de grootste verworvenheden van het waterschapsmodel beschouwd.

## **Innovatie**

Waterschappen mogen dan al lang bestaan, maar het zijn moderne overheden die open staan voor innovatie. Klimaatadaptatie is voor hen vanzelfsprekend omdat de waterveiligheid ook in de toekomst gegarandeerd zal moeten zijn. Daarnaast bouwen zij hun rioolwaterzuiveringsinstallaties momenteel om tot energiefabrieken, die geen energie gebruiken maar produceren. Waterschappen zijn daarmee proeftuinen voor allerlei technologische innovaties, waarvan ook het bedrijfsleven dankbaar profiteert. Zo heeft het watertechnologiebedrijf Norit samen met het Waterschap Regge en Dinkel als 'launching customer' in Ootmarsum een membraanbioreactor ontwikkeld. Een jaar na oplevering had Norit dezelfde installatie in Canada, China en Dubai verkocht. Hetzelfde zien we bij de ontwikkeling van het waterzuiveringsstelsel Nereda, nu relatief kleinschalig gerealiseerd in Ede, straks mogelijk grootschalig in Utrecht en dan over de hele wereld. Waterschappen leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Economische studies laten ook zien dat het waterschapswerk een positief effect - het zogeheten multipliereffect - heeft op de regionale economie.\*)

## **Gericht op samenwerking**

Waterschappen zijn functionele overheden, die alleen waterbeheer tot taak hebben. Hierin schuilt op zichzelf het risico van een zeker isolement, van overconcentratie op de eigen taak. Zorgvuldige afstemming van het waterbeheer met direct aanpalende beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, milieu- en natuurbeheer is geboden. Daar ligt de rol voor de provincie, die via het planstelsel op het terrein van het omgevingsbeheer in een goede afstemming tussen deze beleidsterreinen voorziet.

Tegelijkertijd vraagt dit om nauwe samenwerking met andere overheden, in het bijzonder de gemeenten. Deze samenwerking, die in de Waterwet expliciet is voorgeschreven, komt steeds beter van de grond en heeft met het Bestuursakkoord Water 2011 van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen een extra impuls gekregen. De uitvoeringspraktijk laat hier inmiddels geslaagde voorbeelden van zien. Het waterschap staat midden in de (bestuurlijke) samenleving.

## **Internationaal respect**

Het waterschapsmodel dwingt elders in de wereld respect af. Niet dat er geen andere voorbeelden zijn van adequaat waterbeheer. Duitsland heeft zijn Wasserverbände, België zijn polders en wateringen, Engeland zijn drainage authorities en Frankrijk zijn agences de l'eau en wateringues. Uit een recente oeso-studie blijkt dat veel landen specifieke waterorganisaties kennen. Wat wel uniek is, is dat het Nederlandse waterschap zich de afgelopen vijftig jaar heeft doorontwikkeld tot een krachtige regionale waterautoriteit met een stevig takenpakket, een eigen democratisch gekozen bestuur en een eigen bekostigingssysteem. Die combinatie tref je verder nergens aan. Precies om die reden is er in het buitenland veel interesse voor het Nederlandse waterschapsbestel. Het recente Wereld Water Forum te Marseille toonde dat opnieuw aan.

## **Waterbeheer**

Het waterschap is geëquipeerd voor zijn taak. Niemand heeft problemen met de manier waarop die taak wordt uitgevoerd. In zoverre moeten we, zoals de voorzitter van de Adviescommissie Water, kroonprins Willem-Alexander, onlangs publiekelijk uitsprak, zuinig zijn op de waterschappen. We moeten het kind niet met het badwater willen weggoeien. Uitvoering van de gedachte achter de Kamermotie van Schouw, 'breng het waterbeheer onder bij provincies', zou om verschillende redenen minder gelukkig zijn.

De provincie staat verder van de burger af dan het waterschap. D66 wil overheidstaken dicht bij burgers leggen die het aangaat. In de afgelopen decennia zijn de meeste provinciale watertaken naar de waterschappen overgeheveld. Nog pas in 2011 is bij wet geregeld dat de muskus- en beverrattenbestrijding van de provincies naar de waterschappen overgaat. De provincie moet volgens de motie-Schouw beleidsbepaler, uitvoerder en toezichthouder in één worden en dat heeft grote principiële en praktische bezwaren. Scheiding heeft juist voordelen. Terzijde, zo'n bestuurlijke reorganisatie kost ook geld. En al helemaal omdat al die grenzen door elkaar heen lopen.

## **Vermindering bestuurlijke drukte**

Het voert misschien iets te ver om de waterschappen op de unesco-werelderfgoedlijst te plaatsen, zoals Louise Fresco suggereert in haar column 'Water als erfgoed' (NRC Handelsblad, 10 januari 2012). Maar dat er sterke argumenten zijn voor het behoud van het Nederlandse waterschapsbestel, ligt juist vanuit D66-perspectief voor de hand.

Dit alles neemt vanzelfsprekend niet weg de wens, ook onze wens, om de bestuurlijke drukte in ons land terug te dringen en om kostenbesparingen in de publieke sector te realiseren.

Waterschappen hebben in de afgelopen decennia juist hierin een voorbeeldfunctie gehad: in 1950 waren er nog 2647 waterschappen met enkele tienduizenden bestuurders, zestig jaar later zijn er nog 25 waterschappen over met niet meer dan een kleine 700 bestuurders. Een kolossale en geruisloze gedaantewisseling.

Daar kunnen andere overheden een puntje aan zuigen. Burgers willen gewoon dat het water goed en tegen een acceptabele prijs wordt beheerd. Het in 2011 afgesloten Bestuursakkoord Water voorziet in een substantiële kostenbesparing in het waterbeheer, oplopend tot 750 miljoen euro per jaar in 2020. Burgers en bedrijfsleven zijn hier uiteraard bij gebaat. D66 moet de watersector houden aan het realiseren van die afspraken. Daarop moet D66 de waterschappen afrekenen, democratisch en transparant.

**Patrick Poelmann** is *dijkgraaf* van hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Eerder was hij Statenlid en gedeputeerde in Noord-Holland.

**Marga Kool** is dijkgraaf van waterschap Reest en Wieden en was eerder namens D66 actief als gemeenteraadslid in Zuidwolde en Statenlid en gedeputeerde in Drenthe.

**Stefan Kuks** is watergraaf van waterschap Regge en Dinkel en hoogleraar watermanagement aan de Universiteit van Twente.

\*)Veen, A. van der, en A. Kalfagianni (2006), "Evaluatie van de economische impact van het waterschap Regge en Dinkel op de regionale economie van het oosten van het land", in: Studies en Rapporten Reeks cstm-sr nr 253, Enschede: Universiteit Twente zie meer volgende de principes van mensen onderling kunnen organiseren.