

WATERSCHAPPEN VREZEN
PLANNEN NIEUWE KABINET

RUTTE PREEKT REVOLUTIE IN DE WATERWERELD

Tekst Harry Klieverik | Foto's iStockphoto



Het was een punt uit het regeerakkoord dat niet veel aandacht kreeg. Maar het kabinet Rutte-2 heeft het niet zo op waterschappen. Ze worden geschrapt uit de Grondwet, ze moeten nog verder fuseren en ze worden samengevoegd met landsdelen. De sector reageert vol onbegrip: “Zelfstandige waterschappen zijn van levensbelang voor Nederland.”

Heel Nederland staat op de achterste benen als de Hedwigepolder onder water moet. Maar opvallend stil blijft het als het kabinet Rutte-2 de waterschappen wil afschaffen. Geen spoor van maatschappelijke opwindning over het dreigende verdwijnen van waterschappen als zelfstandig openbaar bestuur met een eigen belasting. Hoe kan dat? Voorzitter Peter Glas van de Unie van Waterschappen noemt dit de paradox van het Nederlandse waterbeheer. “Wij roeren ons natuurlijk fors in het Haagse lobbycircuit, maar bij de burgerij leeft deze discussie niet. Naarmate je het goed doet, wordt het stil. Alleen als het stoomgemaal van Lemmer aangaat, staan de mensen in de rij, maar twee dagen later is het weer voorbij.” In dat licht bekijkt hij ook het lage opkomstpercentage (23 procent) bij de laatste waterschapsverkiezingen in 2008. “We hebben het liever hoger, maar je kunt het ook beschouwen als een vertrouwensvotum.”

‘Op lange termijn is dit levensgevaarlijk voor Nederland’

KWETSBAAR

Vertrouwen of niet, feit blijft dat de waterschappen in de Haagse politieke arena in beeld zijn als prooi. Het kabinet wil snijden in het openbaar bestuur door opschaling en het samenvoegen van de waterschappen met landsdelen (zie kader *Wat zegt het regeerakkoord?*). De scepsis over dit beleid is groot, niet alleen bij de waterschappen.

“Op lange termijn is dit levensgevaarlijk voor Nederland”, stelt Theo Toonen, “want er is dan geen waarborg meer voor onafhankelijk waterbeheer.” Als hoogleraar Institutionele Bestuurskunde aan de TU Delft hield Toonen zich veel bezig met watermanagement. Tot 2012 was hij lid van de Adviescommissie Water. Hij vindt het van het grootste belang dat de waterschappen een zelfstandige functionele overheid blijven. “Weliswaar ondergeschikt aan Rijk en provincies, maar wel gericht op dat ene cruciale doel én zelfstandig, zodat je ze niet zo maar op kunt rollen als een willekeurige uitvoeringsorganisatie.”

Toonen wijst erop dat ook landen elders in de wereld hun kwetsbaarste functies borgen in aparte functionele instituties, waarbij de Nederlandse waterschappen vaak als voorbeeld dienen. Het is wel zaak om de burgers te betrekken. Dat doen de waterschappen veel te weinig, vindt hij. “Internet biedt onbegrensde mogelijkheden. Nu communiceren ze te veel over hun techniek en te weinig over hun grote maatschappelijke belang.”

Toonen signaleert dat waterschappen door hun all-in karakter meer bedrijf zijn geworden. Dat maakt ze kwetsbaar voor discussies over doelmatigheid. Verder vindt hij het toezicht door de provincies ondermaats. “Dat is vaak visieloos. In plaats van modernisering zien we nu conservatieve politiek gebaseerd op oude rivaliteiten. Het is een zorgelijke vorm van verwaarlozing.”

GRONDWET

Bij de waterschappen voelen ze zich meegezogen in deze discussie over bestuurlijke bezuinigingen. Peter Glas (Unie van Waterschappen) vindt er geen doekjes om: “Het doet er kennelijk niet toe waar men de bestuurslaag schrapt, als er maar wordt geschrapt. En dat zonder een analyse over de vraag waar we met bestuurlijk Nederland naar toe willen.” >

‘Het is een eenzijdige top down maatregel die voorbij gaat aan de landelijke trend tot defuseren’

In december, tijdens een Kamerdebat, sprak minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) sussende woorden. “De waterschappen doen goed werk. (...) In het regeerakkoord staat niet dat ze worden opgeheven, maar er moet wel een discussie komen over wie wat doet.”

Deze discussie over de grondwettelijke aspecten van de rolverdeling tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is in handen van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken. En die wil doorzetten, want begin 2013 komt hij al met een voorstel om de waterschappen uit de Grondwet te halen. Peter Glas is er dus niet gerust op. “Schrappen uit de Grondwet is een kennelijke opmaat om later met een simpele pennenstreek onze zelfstandigheid op te heffen.”

Veel liever ziet Glas een discussie over de inhoud: het waterbeheer in Nederland. Daarom wil hij ook met nadruk de positieve punten in het regeerakkoord noemen. “Water en waterbeheer worden tientallen keren genoemd en verbonden met duurzaamheid, innovatie, energie en zelfs exportbevordering. Dat spreekt ons bijzonder aan en dat willen we meer dan graag ondersteunen.”

FUSIEKAMPIOEN

Ook de oproep van het kabinet om verder te gaan met schaalvergroting vinden de waterschappen onnodig. “We zijn al fusiekampioen”, zegt Peter Glas, die tevens watergraaf is van waterschap De Dommel. “Waterschappen fuseren uit zichzelf al als dat vanuit doelmatigheid wenselijk is. Ze zijn daar autonoom in, uiteraard in samenspraak met de provincies.”

Weinig begrip is er ook voor de fusie die het kabinet nastreeft van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. “Het is een eenzijdige top down maatregel die voorbij gaat aan de landelijke trend tot defuseren”, oordeelt dijkgraaf Henk Tiesinga van waterschap Zuiderzeeland.

“Een visie op binnenlands bestuur ontbreekt volkomen”, vindt ook dijkgraaf Johan de Bondt van waterschap Amstel, Gooi en Vecht. “Waarom juist deze drie en niet Zuid- en Noord-Holland? Het is *rukwindenbeleid*.”

VAN 2.647 IN 1950 NAAR 22 IN 2013

In 1950 telt Nederland nog 2.647 waterschappen. De watersnoodramp in februari 1953 is een eerste impuls voor professionalisering en schaalvergroting. Zo’n 15 jaar later, in 1968 zijn er nog 800 waterschappen.

Begin jaren zeventig volgt een tweede impuls met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970), het rapport van de Studiecommissie Waterschappen (1974) en de regeringsnota Naar een nieuw waterschapsbestel (1977). Een nieuwe fusiegolf brengt het aantal waterschappen van 678 in 1977 terug naar 125 in 1992. In dat jaar treedt de Waterschapswet in werking, die waterschappen definieert als openbare lichamen met als doel het waterstaatkundig beheer van een bepaald gebied. Het toezicht blijft in handen van de provincies. De waterschappen fuseren dan door van 125 in 1992 tot 85 in 1996.

De Unie van Waterschappen zorgt in 1996 voor een nieuwe impuls, door in het rapport Water centraal te pleiten voor meer all-in waterschappen die waterkeringszorg (dijken), kwaliteitsbeheer (schoon oppervlaktewater, zuivering) en kwantiteitsbeheer (droge voeten) combineren. Opnieuw volgen vele fusies. Begin 2013 zijn er nog 24 waterschappen over, met ongeveer 11.000 medewerkers. Voor dit jaar staat één fusie op stapel, en zijn verkenningen gaande voor een andere. Daarmee zou het aantal op 22 komen.

(Bron: Functioneel Decentraal Waterbestuur: Borging, Bescherming en Beweging. Herman Havekes, Sdu Den Haag, 2008)

Beide dijkgraven vinden fusies van provincies voor hun waterschappen niet nodig. De Bondt verwacht dat de waterschappen zelf op eigen initiatief nog doorfuseren tot zo'n 15 á 16 stuks. Gebiedskennis en fijnmazig waterbeheer verzetten zich tegen nog grotere waterschappen. Waterbeheer op de schaal van vijf landsdelen noemt hij "funest voor de kwaliteit en de veiligheid".

Een groot obstakel vormen de provinciegrenzen. Die verschillen vaak sterk van de waterschapsgrenzen, die uit oogpunt van optimaal waterbeheer en door de vele fusies zijn gebaseerd op de natuurlijke stroomgebieden van het water. "Samenvoegen kan dus alleen", zegt Henk Tiesinga, "als de landsdelen zich voegen naar de waterstaatkundige grenzen van de stroomgebieden." Johan de Bondt waarschuwt ook voor een te grote afstand tussen bestuur en gebied. "De grootschalige fusies in het onderwijs en de zorg laten bovendien zien dat alles dan veel duurder wordt. Niet doen dus."

EIGEN BELASTINGGEBIED

Met de zelfstandigheid verdwijnt misschien ook wel het eigen belastinggebied van de waterschappen, terwijl dat "het allerbelangrijkst" is, vindt Peter Glas (Unie van Waterschappen). "Het spoort ons aan tot doelmatigheid, hoewel ik dat niet wiskundig kan bewijzen."

Hij heeft wel indicaties om die stelling te onderbouwen. Zoals de snelheid waarmee beleidsbeslissingen nu worden omgezet in handen aan de schop, zoals bij de grootschalige projecten *Ruimte voor de rivier* en *Stedelijk waterbeheer*. En de fijnmazigheid waarmee waterschapshellingen regionaal zijn afgestemd op inwonertal en de beheersopgave. Nog een indicatie: waar de heffingen van gemeenten en provincies in de periode 2006-2012 stegen met 27,1 en 30,8 procent, stegen de waterschapsbelastingen 'aanzienlijk minder', namelijk met 19,6 procent. Een vierde indicatie is volgens Glas het 'hoge investeringsniveau' in waterveiligheid, watersysteembeheer en waterzuivering: in 2012 bijna 1,4 miljard euro van de 2,4 miljard geïnde waterschapsbelasting. "Ons initiatiefrecht op investeringen en het snel kunnen handelen zijn cruciaal voor een veilig Nederland."

MULTISCHALIG SAMENWERKEN

In de slipstream van de vele fusies, zoeken waterschappen ook actief naar samenwerking met gemeenten, provincies en drinkwaterbedrijven. "Multischalig samenwerken noemen wij dat", zegt dijkgraaf Marga Kool van waterschap Reest en Wieden. Ook onderling werken ze steeds meer samen, bijvoorbeeld bij ict, slibverwerking en vergunningverlening. Zo hebben de vijf waterschappen in Oost-Nederland gezamenlijk een laboratorium en een belastingkantoor. Verder ontwikkelen ze plannen voor *shared services* rond zuiveringsbeleid, ict, personeelszaken en inkoop. Marga Kool: "We gaan die functies onderbrengen bij diegene van ons die dat het beste kan. Dus geen aparte gebouwen en directies. Een lichte gemeenschappelijke regeling, zo doelmatig mogelijk, dat wordt onze lijn."

Recent heeft het waterschap Zuiderzeeland zich aangesloten bij dit initiatief tot *shared services*. Ook dijkgraaf Henk Tiesinga bepleit 'multischalig samenwerken' als eerste optie voor meer doelmatigheid en efficiency. Zo heeft Zuiderzeeland naast de samenwerking met de oostelijke waterschappen ook werkverbanden met gemeenten (afvalwaterketen) en met de zeven waterschappen rond het IJsselmeer. "Voor elke opgave zoeken naar de juiste schaal en de juiste partners. Het hoeft niet altijd fusie te zijn." |

In dit artikel geven de waterschappen hun mening over de plannen van het kabinet. Maar hoe denkt de industrie over hetzelfde onderwerp? Zie hiervoor de bijdrage van Roy Tummers (VEMW) in de rubriek 'Mijn mening' op pagina 16. Wilt u ook uw mening geven, schrijf dan naar redactie@vakbladh2o.nl



WAT ZEGT HET REGEERAKKOORD?

In regeerakkoord staan de volgende maatregelen rond de waterschappen:

Het kabinet bevordert opschaling tot tien á twaalf waterschappen.

Waterschappen verdwijnen uit de Grondwet.

Op de lange termijn (2025) moeten de huidige provincies samengaan tot vijf landsdelen. De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen.

Waterschapsverkiezingen gaan plaatsvinden op de dag van de verkiezingen voor provinciale staten.