

“Waterschapsstructuur voorbeeld voor de wereld”

Afgelopen november vonden de landelijke verkiezingen plaats voor de besturen van de waterschappen. In deze vorm en met deze opzet een novum, maar dat wel in een overheidssector die de afgelopen 50 jaar grote ontwikkelingsslagen heeft gemaakt en vernieuwing niet geschuwd heeft. Over de opkomst bij deze verkiezingen klonken nogal negatieve geluiden. Daarnaast worden de laatste jaren in uiteenlopende verbanden vraagtekens gezet bij het bestaansrecht en de noodzaak of wenselijkheid van deze vorm van functionele democratie. In diverse interviews kwam dit punt eerder in H₂O aan de orde. Op 28 januari jl. promoveerde mr. Herman Havekes, tot voor kort plaatsvervangend directeur van de Unie van Waterschappen, aan de Rijksuniversiteit Utrecht op een proefschrift met als titel ‘Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging’, en als ondertitel ‘De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar’. Aanleiding tot een gesprek met de kersverse doctor in het kantoor van de Unie in Den Haag.

Waar gaat je proefschrift over?

“De ondertitel van mijn proefschrift is het duidelijkst. Het gaat over drie dingen. Voorop staat de institutionele vormgeving van het waterschap. Daarmee bedoel ik het geheel van taken van het waterschap, de wijze waarop die geregeld zijn en gefinancierd worden én de samenstelling en de verkiezing van het waterschapsbestuur. Volgend punt is de vernieuwing daarin die het gevolg is van het in werking treden eind 2007 van de Wet modernisering waterschapsbestel. Wat deze twee punten betreft kijk ik vooral terug. Bij het laatste onderwerp kijk ik meer vooruit. Om de vraag ‘waaraan moet een goed regionaal waterbeheer voldoen’ te kunnen beantwoorden, ontwikkel ik een toetsingskader met bijbehorende toetsingscriteria. Dit geheel laat ik los op beheer door de verschillende overheden. Conclusie van mijn beoordeling is uiteindelijk dat het huidige waterschapsbestel zo gek nog niet is. Dit in weerwil van alle kritiek die vooral de laatste jaren op dit bestel geuit wordt.”

Zullen wij ons dan maar eerst op die kritiek richten?

“Ik heb de kritiek in vijf punten samengevat. Het eerste punt is dat de zelfstandige positie van het waterschap de bestuurlijke drukte in het middenveld vergroot. In zijn boek ‘Dit land kan zoveel beter’ komt Wouter Bos tot maar liefst acht bestuurslagen, waarvan hij zegt dat er twee dienen te verdwijnen, zonder overigens aan te geven welke twee. Bij de recente behandeling van de begroting 2009 van Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer diende de SP een motie in de waterschappen op te heffen. Deze motie werd gesteund door D66, Groen Links, PVV en PvdD. Als de PvdA, die dit punt destijds in zijn verkiezingsprogramma had staan, de motie van de SP gesteund had, was er een zorgwekkende situatie ontstaan.”

“Het tweede punt is de kostenbesparing die met het opheffen van de waterschappen te bereiken zou zijn. Door een Statenlid van Groen Links in Zeeland is een bedrag van

enkele honderden miljoenen euro’s per jaar genoemd. Dat is absoluut niet waar. De totale bestuurskosten bedragen 15 à 20 miljoen, nog geen procent van het totaal van de waterschapsbegrotingen.”

“Het derde punt is dat het waterbeleid in feite deel uitmaakt van het ruimtelijk beleid en geen aparte bestuurslaag verdient. Het vierde punt is dat de waterschappen uit de Middeleeuwen zouden stammen, achterhaald zijn en dat ze geen democratische legitimatie hebben. Het vijfde en laatste punt van kritiek is dat het watersysteembeheer niet via een eigen heffingenstelsel maar via de algemene middelen van het Rijk gefinancierd zou moeten worden.”

Ik mis de taakuitoefening.

“Dat is eigenlijk het mallotige van de huidige discussie, dat de wijze waarop de waterschappen hun werk doen geen punt van kritiek is. Je hoort niemand zeggen dat de huidige waterschappen hun werk niet goed doen. Dat is wel eens anders geweest. In 1953 bestonden alleen al in Zeeland ruim 250 waterschappen. Ongetwijfeld was dat destijds één van de oorzaken van de gebrekkige toestand van het onderhoud van de dijken. De rijksdijken lagen er toen overigens ook niet goed bij. Sindsdien is ontzettend veel veranderd, is orde op zaken gesteld en doen de waterschappen hun werk goed.”

Wat zie jij als oorzaak van de kritiek?

“De waterschappen stelden vroeger minder voor. Vooral in de stad merkte de burger er weinig van. Met het professioneler worden van het regionale waterbeheer komt dit ook steeds dichterbij naar andere overheden toe en daardoor ook naar de burger.”

“Maar ik vind de kritiek zwaar overtrokken. Als je kijkt naar het kwaliteitsbeheer, dan is de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de meest succesvolle milieuwet tot dusverre. Alle rioolwater in Nederland wordt gezuiverd in rwzi’s, die gefinancierd worden uit de heffingen. Binnen één generatie

zijn de stinkende kanalen, de zwarte borrelende grachten en de levenloze rivieren verdwenen.”

“Het waterbeheer in Nederland wordt benaderd op een wijze waarop het buitenland jaloers is. Als basisvoorziening van existentieel belang, met geormerkt geld uit eigen belastingen. Door die belastingen heeft het Rijk er bovendien geen omkijken naar. Waar het misgaat, is waar het Rijk geen kans ziet geld vrij te maken uit de algemene middelen voor de waterkeringszorg. Daarom adviseert de Deltacommissie ook tot de instelling van een deltafonds.”

“Overigens constateerde de commissie onder leiding van Pier Vellinga eind 2006 dat de financiering van zoiets belangrijks als de primaire waterkering bij het Rijk niet in goede handen is. Dat financiering via de waterschapslasten een betere basis biedt. Voor dit soort basale voorzieningen werkt een aparte geldstroom goed. Via de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de boerenorganisatie wordt er zeker op toegezien dat geen geld over de balk wordt gesmeten. Met de fondsconstructie van de Deltacommissie kan ik echter goed leven.”

Richt de kritiek zich niet op de organisatie?

“In 1950 waren er 2.647 waterschappen, nu nog maar 26. In dezelfde periode daalde het aantal gemeenten van 1.000 tot 440, steeg het aantal provincies van elf naar twaalf en veranderde er nauwelijks iets in het aantal ministeries of de indeling daarvan. De waterschappen lopen in hun aanpassing aan de ontwikkeling dus ver voorop.”

“Deels voor en verder na 1970 hebben zij eerst het kwaliteitsbeheer opgepakt en geïncorporeerd. Toen Neelie Kroes minister van Verkeer en Waterstaat was, heeft zij (midden jaren ‘80) de integrale benadering van het waterbeheer op de kaart gezet. Vervolgens heeft het rapport van de Unie ‘Water Centraal’ uit 1996 heftige weerstand binnen de waterschappen ontketend.



Foto: Chris Pennarts

Er waren toen nog 85 waterschappen, waarvan maar 13 all-in. Toen de discussie was uitgewoed, ging het snel. Sinds 2005 bestaan er alleen nog maar all-in waterschappen. Ik denk dat dit een goede ontwikkeling is geweest.”

“Soms wordt gepleit voor het samenvoegen van waterbeheer en ruimtelijke ordening. Beide komen dan in één hand. Dat is gevaarlijk; economische belangen zullen dan al snel de overhand krijgen. In Engeland leidt dat overal tot bouwen op plekken waar niet gebouwd zou mogen worden. In Nederland loopt tenminste een forse discussie over het bouwen van een wijk als Westergouwe bij Gouda.”

Je kunt de waterschapstaken ook onderbrengen bij het Rijk.

“Dat is misschien de enige echte variant op de huidige situatie. Gemeenten zijn te klein en de provinciale indeling is niet afgestemd op waterstaatkundige grenzen. Meer dan de helft van de huidige waterschappen is interprovinciaal. Centralisatie van deze taken bij het Rijk gaat echter in tegen het decentralisatieprincipe dat de centrale overheid hanteert: centraal wat moet, decentraal wat kan. Dat principe is ook vastgelegd in de Waterschapswet. De samenwerkingsopdracht ligt in de relatie tussen waterschap en gemeenten. Dat overleg is de laatste jaren sterk verbeterd, met veel resultaat. Daarin is nog meer te bereiken en dat zie ik niet vanuit een centrale aansturing lukken.”

“De huidige situatie sluit ook goed aan bij de uitgangspunten van de KRW: de deelstroomgebiedbenadering, de kosten terugwinning van waterdiensten en het integrale beheer. Het systeem functioneert goed. Wij hebben al jaren geen grote overstromingen meer gehad, na 1953 is er niemand meer daardoor verdronken. Dat ligt in andere landen anders.”

De verkiezingen leidden toch weer tot discussie.

“Ja, maar niet omdat het waterschap zijn werk niet goed doet. Daar heeft niemand het over. Dat is bij sectoren als onderwijs en de zorg wel anders. Ook de stijging van de waterschapsbelastingen is heel matig. De kritiek richt zich op het opkomstpercentage, op het percentage ongeldige stemmen. Dat laatste is natuurlijk niet goed.”

“Een opkomst van 24 procent vond ik zo slecht nog niet. Met de mogelijkheid van stemmen via internet was hij zeker nog hoger geweest. Bij burgemeestersverkiezingen ligt de opkomst soms ook maar net boven de 20 procent. Bij het Europese Parlement zaten wij net boven de 30 procent. Aansluiten bij andere verkiezingen is goed mogelijk. Maar ook het vroegere

en de natuurbeheerders. De laatste drie categorieën worden aangewezen, zo je wilt getraptd verkozen via de Kamers van Koophandel, de standsorganisaties en het Bosschap. De eerste categorie, waarvan het aantal zetels altijd groter moet zijn dan dat van de drie andere samen, wordt direct gekozen. Ik zie niet in waarom dat verschil gemaakt moet worden en waarom ook daarvoor niet het systeem van getraptd verkiezen, via bijvoorbeeld de gemeenteraden gehandhaafd kon worden. Getraptd verkiezen doet ook meer recht aan het verschil tussen de functionele democratie en de algemene.”

“Je hoort nu al de geluiden uit de nieuwe partijen dat die drie aparte categorieën moeten verdwijnen. Je schuift dan steeds meer richting algemene democratie. Mijn voorkeur is dus terug te gaan naar het systeem van de indirecte verkiezingen.”

Wat heb jij tot dusverre gedaan?

“In ben in 1954 in Utrecht geboren. Als jongetje viste ik in de Kromme Rijn. Van 1972 tot 1978 studeerde ik in Utrecht staatsrecht. Na mijn militaire dienst ben ik in 1980 juridisch medewerker op de hoofddirectie van Rijkswaterstaat geworden. Daar heb

“Op het werk van de waterschappen is geen kritiek”

stelsel van indirect verkiezen vind ik niet slecht. Het was vooral een roep van de Tweede Kamer om dat te verlaten.”

“Nu krijgen wij eerst de wettelijk voorgescreven evaluatie door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en het advies van de Commissie van Advies voor de Waterstaatswetgeving.”

Volgt uit jouw proefschrift een voorkeur?

“Mijn proefschrift beschrijft alle ontwikkelingen uit de afgelopen 50 jaar. Dus ook dat het voorstel van de wetgever aanvankelijk was om geen politieke partijen aan de verkiezingen te laten deelnemen. Met daarvoor het bekende argument dat je geen socialistische en liberale dijken hebt. Dat zag je ook bij deze verkiezingen. Weinig differentiatie in standpunt, want iedereen is voor schoon water, voor veiligheid en voor minimale kosten. De Raad van State vond dat deelname van politieke partijen wel mogelijk moest worden. Om een hogere opkomst te krijgen en ook omdat het de politieke partijen zou dwingen na te denken over het waterbeheer en over de organisatie daarvan een standpunt in te nemen, is dat een goede verandering geweest. Wij zullen zien hoe de vorming van de nieuwe dagelijkse besturen gaat verlopen.”

“Maar mijn probleem zit eigenlijk een stap eerder. Bij de opzet van de huidige wet is de wetgever uitgegaan van vier categorieën bestuurders: vertegenwoordigers van de inwoners, de bedrijven, de landbouw

ik mij vooral met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bezig gehouden. Beleid, uitvoering en handhaving waren nog niet uit elkaar gehaald. Je deed dus alles integraal en dat was interessant.”

“Eind 1984 heeft Jan Jaap de Graeff mij gevraagd naar de Unie van Waterschappen te komen, als juridisch medewerker. In 1991 ben ik hoofd juridische zaken en plaatsvervangend directeur geworden. Dat ben ik geweest tot de reorganisatie, die eind 2007 zijn beslag kreeg. Sinds eind vorig jaar ben ik gedeeltelijk gedetacheerd bij het DG Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als projectleider Waterwet. Die ligt nu bij de Eerste Kamer. Intussen heb ik mijn proefschrift afgemaakt. Als de Waterwet aangenomen is, zie ik wel verder.

Wil je iets met dit proefschrift bereiken?

“Ik zie dit proefschrift ook als een toetsingskader voor de aanpak van waterproblemen in vele andere landen. Bussen buitenlanders rijden hier bij wijze van spreken af en aan om te horen hoe wij het in Nederland doen. De belangstelling gaat dan niet alleen uit naar de techniek maar ook naar de bestuurlijke aanpak, het belastingstelsel, een ordelijke wetgeving en een geïntegreerde, zekere financiering. De hele wereld kijkt naar Nederland, is jaloeers op onze waterschappen. Geen systeem is feilloos, maar het onze werkt in ieder geval goed. Dat laat dit proefschrift zien.”

Maarten Gast