

# Waterschappen bieden als functionele democratie sterk tegenspel

## Huidige institutionele structuur waterbeheer succesvol

De institutionele structuur in Nederland van drie bestuurslagen met daarbij het waterschap als functionele democratie is de meest geschikte structuur om huidige en toekomstige problemen in het waterbeheer te lijf te gaan. Discussies over het voortbestaan van waterschappen zijn zinloos als daarbij niet het gehele democratisch bestel wordt betrokken in relatie tot de wateropgave die ons te wachten staat.

— Jaap van Peperstraten

— Dit komt naar voren uit het proefschrift van Stefan Kuks (1961) die verbonden is aan het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente. Hij is daarnaast sinds 1999 dagelijks bestuurder bij het Waterschap Regge en Dinkel. De promotie op zijn proefschrift “Water Governance and Institutional Change” vond in november plaats. Voor het proefschrift heeft Kuks de institutionele aspecten van waterbeheer onderzocht in Nederland de afgelopen 200 jaar en dat vergeleken met die situatie in België, Frankrijk, Spanje, Italië, Zwitserland en met de Amerikaanse staat Florida. Eind jaren 90 is Kuks aan zijn proefschrift begonnen.

— Kuks: “De aandacht die waterbeheer krijgt vanuit de wetenschap is heel vaak gericht op civieltechnische of natuurwetenschappelijke aspecten. Er gaat heel weinig aandacht naar de organisatorische kant, waaronder institutionele aspecten. Mijn stelling is dat wij in Nederland niet alleen goed zijn in de civieltechnische kennis, maar ook heel sterk zijn met onze institutionele opbouw voor het waterbeheer. Zeker als je dat vergelijkt met diverse buitenland.

— Kuks wil er op wijzen dat hij zijn proefschrift niet verdedigt met een waterschapspect op, maar dit doet vanuit het totale institutionele bestel. Dus rijk, provincies, waterschappen en gemeenten die in samenhang functioneren. “Discussie over waar je regionaal waterbeheer moet onderbrengen is op

zich nuttig, maar wordt te vaak fragmentarisch gevoerd. Je moet er vanuit het totale institutionele bestel naar kijken en vergelijken met andere landen. Zoals wij het waterbeheer institutioneel hebben opgebouwd, is een succes. Daar moet je niet lichtvaardig aan tornen.”

### — Samenspel

— Het succes is gebaseerd op de taakverdeling en het samenspel tussen de betrokken overheden. “Het rijk is heel sterk sturend en biedt een integrerend perspectief aan de lagere overheden. Dat is een sterk punt. Ook is het heel goed dat er decentrale overheden zijn die de taken kunnen uitvoeren en daar ook voldoende voor zijn toegerust. Ik denk dat we op dit moment de goede institutionele structuur hebben om de problemen in de toekomst aan te pakken: zeespiegelstijging, bodemdaling, meer piekbuien en een hogere afvoer in de rivieren. Het samenspel waarbij zowel het rijk als decentrale overheden hun taken oppakken, biedt de kracht om de wateropgave aan te kunnen.”

— Uit de vergelijking met vijf andere Europese landen blijkt dat de meesten daarvan ofwel een sterk sturende centrale overheid hebben die onvoldoende integrerend perspectief biedt, of er zijn regionale organisaties die onvoldoende geëquipeerd zijn. Alleen de Franse situatie is enigszins vergelijkbaar met die in Nederland. “Gezien de ernst van de problemen zou je kunnen pleiten voor een heel krachtige centrale autoriteit in Nederland, maar ik verwacht dat zo’n autoriteit direct tegen allerlei uitvoeringsproblemen zal aanlopen. Je kunt wel hele grote

civieltechnische werken gaan opzetten, maar daarmee ben je er niet. Je moet ook in de haarvaten van het systeem aan de slag.”

— Voor waterschappen betekent dat onder meer dat ze vroegtijdig met gemeenten gaan nadenken over waar je ruimte voor water gaat reserveren in het kader van het bestemmingsplan of een structuurvisie. Dat waterschappen dit goed kunnen, daar twijfelt Kuks geen seconde aan.

### — Countervailing powers

— “Waterschappen zijn heel sterk geworden in waterbeheer. Ze kunnen als een sterke autoriteit goed opkomen voor het waterbelang en goed de regie voeren over alles wat met waterbeheer te maken heeft. Maar als het gaat om integrale afweging tussen waterbeheer en andere belangen, dan moet het de algemene democratie zijn



die uiteindelijk integrale keuzes maakt. Ik pleit er voor om de functionele democratie sterk te houden. Dus sec voor waterbelang te laten opkomen vanuit de gedachte dat de algemene democratie onvoldoende in staat is om dat belang scherp in beeld te houden.”

— Hier verwijst Kuks naar het begrip countervailing powers. Deze term duidt op het bestaan van verschillende krachtige autoriteiten die met elkaar het gevecht aangaan om concurrerende belangen te verdedigen. “Als je waterbelang een sterke positie wilt geven, dan heb je juist belang bij countervailing powers en dus bij waterschappen die krachtig voor het waterbelang opkomen. Bovendien hebben we bij dit model de provincie achter de hand om bij de watertoetsprocedure de belangenafweging nog eens over te doen. Dat is nou juist de kracht van het Nederlandse institutionele bestel. Overigens moet men niet alleen gokken op de watertoets, maar vroegtijdig met gemeenten om tafel gaan zitten om te praten over locatiekeuzes.”

— Toch moeten we volgens Kuks niet vreemd opkijken wanneer de discussie over het bestaansrecht van waterschappen regel-

waterschappen heeft gevolgd. Vorm volgde inhoud. Van daaruit zou je kunnen veronderstellen dat de opschaling van waterschappen wellicht stopt bij 17 waterschappen, geënt op de deelstroomgebieden die uit de Kaderrichtlijn Water voortvloeien.”

### — Kosten

— Maar hoe zit het nu met de kosten voor het waterbeheer en de efficiency van waterschappen? Zou de markt het niet goedkoper en beter kunnen? Een dergelijke discussie heeft zich vooral afgespeeld op het terrein van de drinkwatervoorziening. Kuks vindt privatisering van waterbeheer een heilloze weg.

— “De veronderstelling is dat de markt efficiënter zou werken, maar een publieke organisatie doet meer dan een commercieel bedrijf. Ga je die taken naar de markt brengen, dan zal de onderneming die taken

of het in het publiek stelsel efficiënter kan.” In Nederland komen de kosten van de watersector al behoorlijk tot uitdrukking in de prijs van water. De drinkwatervoorziening ontvangt nauwelijks subsidie en berekent de kosten door aan de gebruiker. Ook de waterschappen brengen vanaf 1970 de kosten van het zuiveringsbeheer rechtstreeks bij de vervuiler in rekening. Ons land was toen heel uniek in dat opzicht. Frankrijk heeft dit pas in het begin van de jaren 90 volledig gedaan en Zwitserland in 1997. In veel andere landen zijn de zuiveringsinstallaties gebouwd met nationale overheidssteun. Daarnaast zijn de Nederlandse zuiveringsinstallaties meteen al op behoorlijke schaal gedimensioneerd.

— Kuks: “Nederland heeft hiervoor ook internationaal de erkenning gekregen. Zelfs in Amerika begint men nu te ontdekken dat het publieke stelsel ook heel sterk het eco-

## Zoals wij het waterbeheer institutioneel hebben opgebouwd is een succes! Daar moet je niet lichtvaardig aan tornen

matig terugkeert. Vooral, als er ergens een dijk doorbreekt of verschuift. “Het is een overbodige discussie. Iets anders is de schaalgrootte van waterschappen. Door de eeuwen heen zie je bij crises dat de vraag gesteld werd of waterschappen wel voldoende groot waren. Je kunt zeggen dat de schaalgrootte altijd het takenpakket van de

niet oppakken omdat ze commercieel niet interessant zijn. Als samenleving verlies je dan die taken of het moet alsnog door de overheid worden opgepakt. De vraag is niet zozeer wie het waterbeheer nou efficiënter kan uitvoeren, maar hoe je de prestatie die de maatschappij wil zo efficiënt mogelijk tot stand kunt brengen? Een vraag kan ook zijn

nomisch rationalisme kan uitdragen, een soort overheidsgestuurde marktopbouw. Daarnaast is het goed dat in Nederland veel aandacht wordt besteed aan de transparantie van de kosten en dat de waterschappen elkaar scherp houden via benchmarking.”