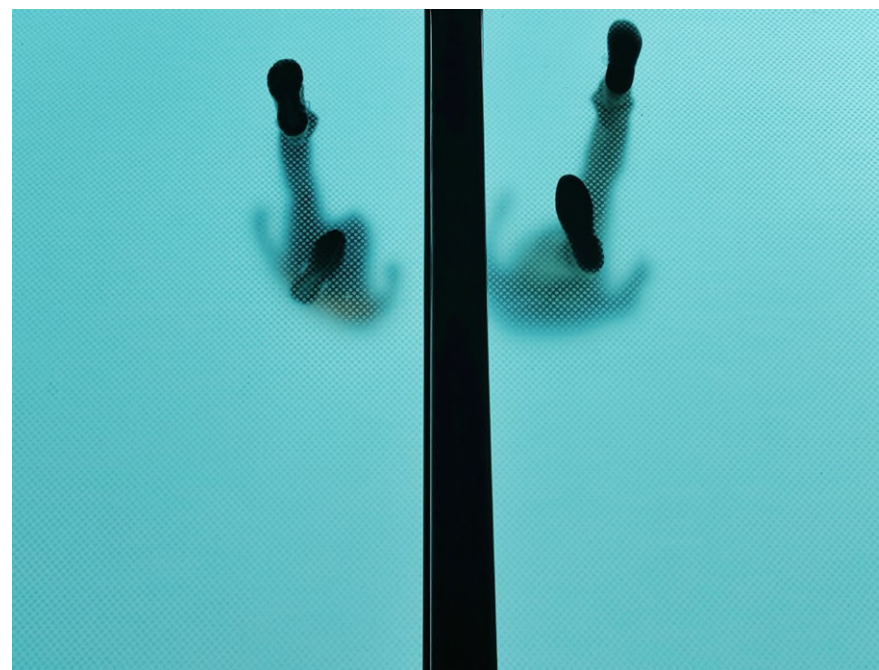




## Omslagpunt decentralisatietrend?

In het verkiezingsprogramma van de VVD voor de Tweede Kamer 2021-2025 staat een opvallende zinsnede. Opvallend omdat het een omslagpunt signaleert: *“Een terugtrekkende overheid gold decennialang als het recept voor een goed ondernemingsklimaat, economische groei en stijgende welvaart van mensen. Die doelen zijn voor ons nog steeds leidend, maar het recept moeten we kritisch tegen het licht houden, want de markt alleen is niet altijd in staat gebleken dit zelf goed te regelen.”* Na de kredietcrisis van 2008-2011 is miljarden aan overheidssteun uitgegeven. De banken werden gered en om de rekening te betalen is flink bezuinigd op de publieke sector. Berichtgevingen over de gevolgen voor zorg en onderwijs staan regelmatig in de nieuws. Onder het mom van zelfredzaamheid, participatie, sociale innovatie, en/of betere marktwerking zijn afgelopen decennium allerlei taken en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd, met als belangrijke drijfveer kostenbesparing en/of privatisering. De gemeenten kregen nieuwe taken en bovendien de verwachting dat ze het met minder geld konden regelen. In 2014 hebben het CPB, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Kinderombudsman, de VNG, en de OESO toenmalig Minister van Binnelandse zaken Ronald Plasterk gewaarschuwd voor de koortsachtige decentralisatie die 1,5 miljard euro voor het Rijk had moeten opleveren. Toch werd het beleid in 2015 doorgezet en vijf jaar later zijn de gevolgen voelbaar. Bijvoorbeeld, door de tekorten op de jeugdzorg bij gemeenten worden zwembaden en bibliotheken gesloten. Naast de zichtbare consequenties van bezuiniging heeft de coronacrisis laten zien dat nationaal gecoördineerde samenwerking soms echt wel nodig is, zowel bestuurlijk als operationeel. In deze trendalert verkennen we voor de watersector de mogelijke consequenties van een mogelijke (re)centralisatiebeweging.



Beeld: Er zijn grenzen aan wat er bottom-up te regelen valt



## Decentralisatie

Decentralisatie is een breed begrip dat verschillende biofysische en sociopolitieke processen duidt. Deze trendalert gaat over een mogelijk omslagpunt in de decentralisatie van het openbaar bestuur. Denk bijvoorbeeld aan het bij gemeenten onderbrengen van voormalige rijkstaken zoals de jeugdzorg. Deze trendalert behandelt dus niet de decentralisatie van de fysieke infrastructuur voor drinkwater en/of rioolwaterzuivering.

Decentralisatie van het openbaar bestuur is gebaseerd op ideeën over 'belang en beleid'. Beleid bestaat uit doelen en middelen (Fig. 1). Decentralisatie van *doelen* betekent een verschuiving in de bevoegdheid om de beleidsinhoud te bepalen. Decentralisatie van *middelen* betekent een verschuiving in wie het risico draagt voor het gebruik van de beschikbare middelen. Zonder decentralisatie van doelen is dit laatste een soort administratieve devolutie, gezien de beleidsinhoud vooralsnog op een hoger niveau wordt bepaald. Devolutie betekent het werkelijk vergroten van de lokale bestuursautonomie, door de centrale overheid.

Naast efficiëntie als drijfveer (bezuiniging) is een gebruikelijke reden voor decentralisatie de integratie van beleidsdomeinen. De aanname is dat de samenhang van de verschillende deelproblematieken simpeler en grijpbaarder is op lokaal niveau (gemeente, wijk, individu) dan

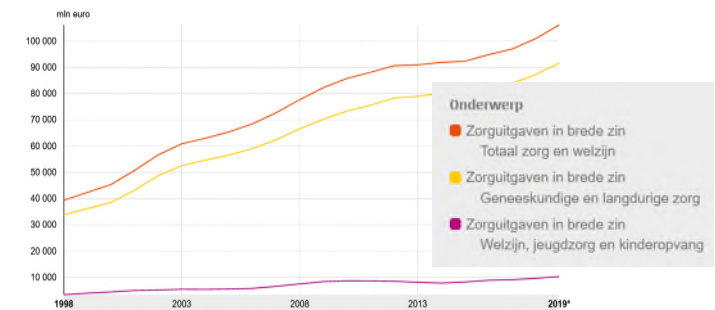
op regionaal of landelijk niveau. Een derde argument voor decentralisatie is het idee dat beleid en maatregelen lokaal makkelijker 'op maat' worden gemaakt voor specifieke situaties, wat de effectiviteit zou moeten vergroten.

		Middelen	
		Centraal	Decentraal
Doelen	Centraal	Centralisatie	Decentralisatie van risico's
	Decentraal	Decentralisatie van beleidsinhoud	Devolutie

Figuur 1: Verhoudingen in decentralisatie van openbaar bestuur (Bannink et al., 2014).

## Achtergrond huidige decentralisatietrend

Op 21 april 2012 viel Het kabinet-Rutte I door een gebrek aan consensus over bezuinigingsmaatregelen naar aanleiding van de kredietcrisis, en de schulden crisis, van 2008-2011. Vanaf dat moment volgen we de huidige decentralisatietrend. Het debat over centrale versus decentrale verantwoordelijkheden voor sociaal beleid gaat veel verder terug in de tijd. De achtergrond van de huidige decentralisaties werd ook eerder ingekleurd, bijv. de overheidsuitgaven aan zorg liepen al lang sneller op dan het BNP (Fig. 2). In 2012 was er echter wel een duidelijke koerswijziging.



Figuur 2: Kerncijfers Zorguitgaven (CBS, 11 juni 2020).

Begin 2012 voorspelde het Centraal Planbureau dat het overheidstekort in Nederland snel zou oplopen tot boven 3 procent van het BBP - boven het limiet die met de Europese lidstaten is afgesproken (EMU-tekort). Extra bezuinigingen van 10-15 miljard euro per jaar zouden nodig zijn om dit te voorkomen.

Premier Rutte was overtuigd van de noodzaak van deze extra bezuinigingen terwijl PVV-leider Wilders wou voorkomen dat de Nederlandse economie 'kapot' werd bezuinigd. Volgens Wilders werden de bezuinigingen door de EU afgedwongen, Nederlandse steun aan o.m. Griekenland was schandelijk, en hij riep de kiezers op om tegen 'Brussel' te stemmen. De onderhandelingen mislukte en Rutte bood vervolgens het ontslag van zijn kabinet aan.



Op 12 september 2012 zijn vervroegde Tweede Kamerverkiezingen gehouden, maar omdat een brief over de bezuinigingen op 1 mei al bij de Europese Commissie binnen moest zijn was er eerder een akkoord nodig. De Kunduz-coalitie (vijf fractievoorzitters en financieel woordvoerders in de Tweede Kamer) hebben in april 2012 een akkoord bereikt terwijl het kabinet demissionair was. Dit 'Lenteakkoord' bevatte een pakket aan bezuinigingen van 12 miljard euro per jaar en vormde de basis voor de begrotingen van Kabinet-Rutte II (2012-2017), inclusief decentralisatie als bezuinigingsmaatregel.

### Trendbeschrijving: de decentralisatie van 2012 tot nu

Hervormingen en decentralisatie maakten een belangrijk onderdeel uit van de bezuinigingsmaatregelen van het kabinet-Rutte II. Ongeveer 10 miljard euro per jaar aan rijksbeleid is overgeheveld naar de gemeenten in het kader van drie decentralisaties:

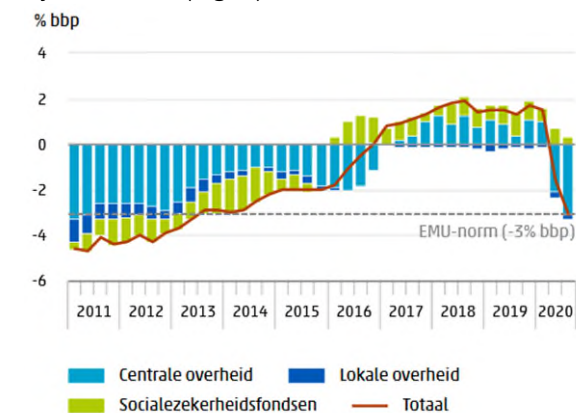
1. De participatiewet: begeleiding van mensen met arbeidsvermogen die aangewezen zijn op ondersteuning om te kunnen werken
2. De Wet maatschappelijke ondersteuning: grootschalige hervorming van de langdurige zorg en huishoudelijke hulp
3. De Jeugdwet: gemeenten kregen een jeugdhulpplicht

De destijds gepropageerde theorie was dat decentralisatie van bijvoorbeeld de jeugdzorg het goedkoper zou maken, omdat de zorgverleners meer lokaal en sneller zouden kunnen ingrijpen. De kreten waren: "Het beleid dichterbij de burger brengen" en "Van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij". Een wat cynischer uitleg zou zijn dat dit een klassieke voorbeeld is geweest van het 'schoppen naar beneden' voor wat betreft wie er voor de crisis van 2008 moet betalen. Omdat decentralisatie en bezuiniging samen gingen kunnen we de ontwikkelingen wat betreft de decentralisaties niet los zien van de bezuinigingen. Niet in alle gevallen is er sprake geweest van zuivere devolutie, omdat het rijk de middelen gekort heeft en omdat de ministeries soms (onduidelijke) gezag over het beleid en de maatregelen hielden.

De decentralisaties bestonden uit drie beoogde verschuivingen: van Rijk naar gemeenten; van overheid naar samenleving, en van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. Deze ontwikkelingen worden ook wel beschreven als 'een terugtrekkende overheid'. De decentralisaties waren (in verschillende mate) zowel van de middelen (dan wel gekort) als van de doelen (Fig. 1). De aanname was dat alle gemeenten voldoende middelen van de rijksoverheid zouden ontvangen om het beleid uit te voeren, en dat ze de competenties zouden hebben om de beleidsinhoud te bepalen en een balans te vinden tussen (1) de prestatiegerichte

dwang van de financiële bezuinigingen en (2) de probleemgerichte doelstellingen en kwaliteit van de oplossingen.

Om een trend te ontdekken in de financiële consequenties van de decentralisatie is gekeken naar de eindbalansstanden van de gemeenten, provincies en waterschappen per kwartaal van 2006-2017 (Fig. 3) in vergelijking met de rijksoverheid (Fig. 4).

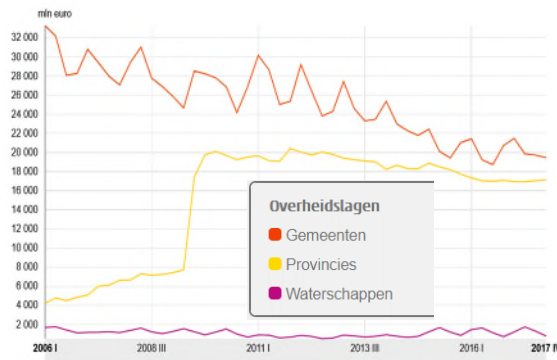


Figuur 3: Het saldo van de uitgaven en inkomsten en de geconsolideerde schuld van de centrale en de lokale overheid in % bbp.

De lokale overheid heeft steeds een (licht) negatief saldo, ook in de jaren wanneer de centrale overheid positief uitkomt. Onderling verschillen de financiële posities van de lokale overheden sterk. De waterschappen hebben relatief hoge schulden en weinig reserves, terwijl de provincies aanzienlijke financiële reserves



hebben en lage schulden. Dat laatste komt vooral door de verkoop van deelnemingen in energiebedrijven (eenmalige baten van privatisering). De gemeenten hebben structureel meer lasten dan baten (Fig. 4), waarbij de 'efficiencykortingen' (bezuinigingen bij de drie decentralisaties) zwaar wegen.



Figuur 4: Financiële balansen decentrale overheden, kwartaalcijfers 2006-2017 (CBS, 25 januari 2019).

### Bodem bereikt: een financiële drijfveer

Tussen 2010 en 2014 hebben de gemeenten samen €6,8 miljard aan reserves onttrokken. De tekorten op met name de jeugdzorg lopen enorm op. Eind 2020 hebben de gemeenten bekend gemaakt dat over 2019 dit tekort 1,7 miljard euro bedroeg. Om te compenseren hiervoor hebben sommige gemeenten de lasten verzwaaard en is er bezuinigd op onder meer zwembaden en bibliotheken. Maar de eigen inkomsten van

Gemeenten blijven beperkt: van het Rijk mogen ze de belastingen niet meer verhogen.

De financiële positie van de verschillende gemeenten loopt sterk uiteen, waarbij de vier grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) duidelijk meer eigen vermogen (per inwoner) hebben. Tegelijkertijd maken deze grote gemeenten meer kosten gemiddeld per inwoner. Bij gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is de bodem van de reserves en bezuinigingsopties bereikt. De rek is eruit (Fig. 5). Het kabinet ziet dit en heeft besloten extra middelen toe te voegen aan het jeugdhulpbudget, maar volgens de gemeenten is dit ontoereikend.



Figuur 5: Krantenkoppen eind februari 2021. 120 van de 355 gemeenten hebben geen sluitende begroting voor 2021 kunnen maken.

Begin 2021 overweegt de VNG deze situatie te laten beoordelen door een onafhankelijke bestuurlijke arbitrage. Vanaf 2023 wordt het gemeentefonds anders verdeeld, en een herziening van de financiële verhoudingen tussen de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten is nu gaande.

### Spanningsveld tussen sturing, representatie en autonomie: een bestuurlijke drijfveer

Naast de financiële drijfveer voor een mogelijke recentralisatie zijn er sinds 2012 onduidelijkheden over de rolverdeling tussen het Rijk en de gemeenten die nog niet opgelost zijn. Het blijkt lastig om een goede balans te vinden tussen sturing, representatie en autonomie.

Onderzoek naar het democratisch potentieel van vertegenwoordiging na de decentralisaties, en specifiek naar het uitvoeren van vertegenwoordigingsactiviteiten, belicht hele praktische problemen zoals een gebrek aan kennis, tijd, en vrijwilligers maar ook systematische problemen met de variëteit aan vertegenwoordigingsclaims. Hierdoor worden sommige groepen via meerdere wegen vertegenwoordigd, terwijl andere groepen hun geluid lastig laten doorklinken (zie ook BTO trendalert: Lobbycratie, 2020).

De autonomie van decentrale overheden blijft ook ingewikkeld. Uit een evaluatie van de VNG blijkt bijvoorbeeld dat de Rijksoverheid

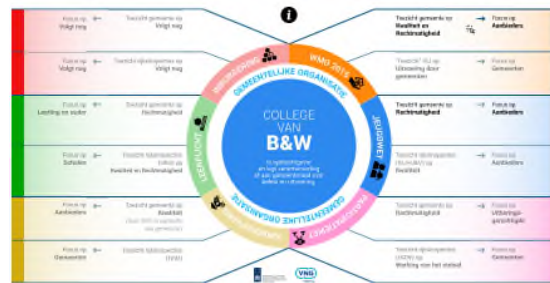


actieprogramma's met maatregelen voor het sociale domein lanceert terwijl de gemeenten energie verliezen in het zoeken naar een goed werkende randvoorwaardelijk systeem. De wezenlijke rolverdeling is precies het omgekeerde van dat wat er bij decentralisatie van openbaar bestuur zou passen. Dit zou onder meer zijn gekomen doordat de ministeries nog op deelgebieden een onduidelijke 'stelselverantwoordelijkheid' hebben.

Er is ook ergens een noodzaak om zaken centraal af te stemmen, om bijvoorbeeld scheefheid tussen gemeenten te vermijden. Het is niet de bedoeling dat er tussen gemeenten grote verschillen gaan ontstaan in de zorg die mensen krijgen. Om dit te voorkomen blijkt het nodig te zijn om kwaliteitskenmerken en prioriteiten centraal af te spreken. Sommige gemeenten maken ook meer kosten dan anderen en deze verhoudingen veranderen waardoor er in 2020 weer centraal is gekeken naar hoe het landelijke gemeentefonds het beste over de gemeenten verdeeld kan worden. Dus ook voor wat betreft de middelen zijn centrale afspraken nodig.

Naast de noodzaak om centraal te sturen op (de verdeling van) middelen, is in de praktijk de rolverdeling tussen overheidslagen vaag voor wat betreft het bepalen van de doelen. De provincies zijn toezichthouders voor sommige beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening, terwijl het Rijk toezichthouder blijft voor de

gemeenten voor onderdelen van het sociaal domein (Fig. 6). De rollen van (proactief en preventief) toezichthouder en beleidsmaker zijn niet altijd eenvoudig te scheiden.



Figuur 6: Samenhang toezichttaken sociaal domein (Interactief infographic)

Als respons op de spanningen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheidslagen heeft de VNG een compleet wetsvoorstel uitgewerkt voor de nieuwe kabinet, waarin ze juist meer autonomie vragen voor de gemeenten (Figuur 7). De gemeenten willen voorkomen dat er tijdens de kabinetsformatie (opnieuw) onrealistische afspraken worden gemaakt.



Figuur 7: Wetsvoorstel decentraal bestuur

Ook de waterschappen houden een pleidooi voor een flexibeler belastingstelsel om beter om te kunnen gaan met de snelle veranderingen die zich in het takenpakket en de omgeving van de waterschappen voordoen. Als eerste stap is een voorstel voor aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen begin 2021 naar de Tweede Kamer gestuurd.

**Het systeem praat terug: een sociale drijfveer**

Een deel van het beoogde decentralisatie vanaf 2012 ging over een verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar samenleving toe. Bijvoorbeeld, als het gaat om de visie op een participatiesamenleving werd verwacht dat een groter deel van de samenleving 'zelfredzaam' zou worden wanneer de overheid de juiste prikkels zou toepassen. Verder werd verwacht dat we een zorgzamere samenleving zouden hebben/krijgen waardoor hulpbehoevende mensen meer (gratis) hulp zouden vragen van mensen uit hun directe omgeving. Maar uit recent onderzoek van het SCP blijkt dat dat niet zo werkt. Bijvoorbeeld, het percentage mensen dat mantelzorg geeft aan mensen met een beperking is sinds de decentralisaties onveranderd gebleven. Sommige mensen hebben simpelweg niemand om hen te helpen, en het sociale netwerk kan/wil kennelijk niet meer opvangen dan al het geval was: Het systeem praat terug. En volgens het SCP worden de problemen van kwetsbare mensen, voor wie



zelfredzaamheid en participatie te hoog gegrepen zijn, door de coronacrisis versterkt.

### Coronacrisis: omslagpunt naar recentralisatie?

Voor velen heeft de coronacrisis een aantal beperkingen van decentralisatiegedachten zichtbaar gemaakt. Voor nationale crisisbeheersing is een nationale aanpak nodig. Maar de rolverdeling tussen de veiligheidsregio's en de ministeries zorgde voor onduidelijkheid. Bovendien was de rijksoverheid van de meet af aan uitermate terughoudend in het centraal instellen van ingrijpende landelijke maatregelen, zoals een mondkapjesplicht of het opschalen van het bron- en contactonderzoek. Door het liberale wereldbeeld van de regering is er vanuit gegaan dat burgers zelf de verantwoordelijkheid moeten en zullen nemen. In een debat van de tweede kamer op 15 oktober 2020 gaf premier Rutte echter toe dat er in de eerste maanden "te veel de nadruk op de verantwoordelijkheid van mensen zelf is gelegd". Door veel overleg en inspraak was Nederland ook een van de traagste landen van Europa met het ontwikkelen van vaccinatiebeleid.

Vrij snel na de corona-uitbraak heeft een grote groep burgemeesters laten weten dat ze (nog) niets zagen in regionaal maatwerk: "Het virus heeft geen provinciegrenzen uit z'n hoofd geleerd" vertelde Marco Out, de burgemeester van Assen, aan de NRC. Voorafgaand aan het invoeren van 'de noodwet' hadden vooral de

voorzitters van de veiligheidsregio's de regie, omdat de uitbraak als crisis werd beschouwd. Omdat de corona-uitbraak zolang aanhoudt werd de crisisorganisatie steeds minder passend gevonden. De noodwet schrijft voor dat het kabinet besluiten maakt over de regelingen terwijl de burgemeesters bevoegdheden krijgen om de wet uit te voeren. Maar ook als het om de uitvoering gaat moeten de gemeenten onderling voortdurend afstemmen. Bijvoorbeeld als het gaat om de limieten die ze stellen aan het aantal betogers op demonstraties. Anders wordt er gewezen op de willekeur van hun besluiten.

Andersom zijn er zeker wel raadsleden van gemeenten die het gevoel hebben dat ze buitenspel worden gezet. Er wordt gekort op de lokale autonomie. Maar wordt dit steeds meer geaccepteerd (of zelfs door de maatschappij verwacht) en gaat de coronacrisis ook op andere beleidsdomeinen andersom op ingrijpen en een omslag veroorzaken in de glijdende schaal van decentralisatie? En wat zou zo'n omslagpunt kunnen betekenen voor de watersector?

### Relevantie voor de watersector

De decentralisatie het openbaar bestuur vanaf 2012 (terugtrekkende rijksoverheid) en de centralisatie van waterbeheer afgelopen decennia grijpen op verschillende manieren in elkaar. Denk bijvoorbeeld aan de ruimtelijke inrichting, klimaatadaptatie en de verdeling van taken en

verantwoordelijkheden tussen drinkwaterbedrijven, waterschappen, provincies, rijksoverheid en gemeenten. Concreet gaat het bijvoorbeeld over wie wat moet doen voor bescherming van bronnen voor drinkwater.

Om de relevantie voor de watersector te duiden beginnen we met een korte resumé van de centralisatietendens in het waterbeheer. Daarna stippen we een aantal concrete beleidsdomeinen aan, zoals de ruimtelijke ordening.

### Centralisatietendens in het waterbeheer

Er is sprake van een aanzienlijke schaalvergroting in het waterbeheer afgelopen decennia: van ruim 2600 waterschappen in 1950, ongeveer 120 in 1990, naar nog 21 nu. Bij de drinkwaterbedrijven was deze centralisatietendens ook duidelijk: van ruim 198 waterbedrijven 1950, ongeveer 100 in 1970, naar nog 10 na de grote fusiegolf in de jaren tachtig en negentig. In de periode die we in deze trendalert beschouwen, vanaf 2012, is de centralisatietendens afgevlakt en is het aantal organisaties stabiel.

De optimale schaal van een waterbedrijf laat zich niet berekenen en de meningen daarover lopen uiteen. Aan de ene kant is het standpunt dat de drinkwaterbedrijven in de centralisatietrend doorgeschooten zijn, met nadelen zoals meer bureaucratie en minder contact met lokale



belanghebbenden (o.m. door diversiteit in taal en cultuur). Aan de andere kant is de stelling dat Nederland te klein is voor meer dan drie waterbedrijven en dat er nog efficiëntiewinst te behalen is.

Wat betreft de optimale schaal van een waterschap lopen de meningen evenzeer uiteen. Rondom de waterschapsverkiezingen in 2008 ontstond bovendien een discussie over het bestaansrecht van de zelfstandige waterschappen in relatie tot de rijksoverheid en de provincies. In het Bestuursakkoord Water (2011) is afgesproken dat er vanaf 2020 jaarlijks 750 miljoen euro wordt bespaard op het waterbeheer, onder meer om te laten zien dat bezuiniging mogelijk is zonder het onderbrengen van de waterschappen bij de provincies, of omvorming tot gedecentraliseerde rijksdienst (zoals Rijkswaterstaat).

In het Regeerakkoord 2012 stonden nog plannen om Nederland in te richten met 5 landsdelen in plaats van de 12 provincies en om de 21 waterschappen eerst op te schalen naar 10-12 waarna ze ook onder de 5 landsdelen zouden worden samengevoegd. Begin juli 2012, een paar maand na de val van het kabinet-Rutte I, besloot zowel de Tweede als de Eerste Kamer de waterschapsverkiezingen tot eind 2014 uit te stellen om tijd te maken voor de overwegingen over de governance van de waterschappen.

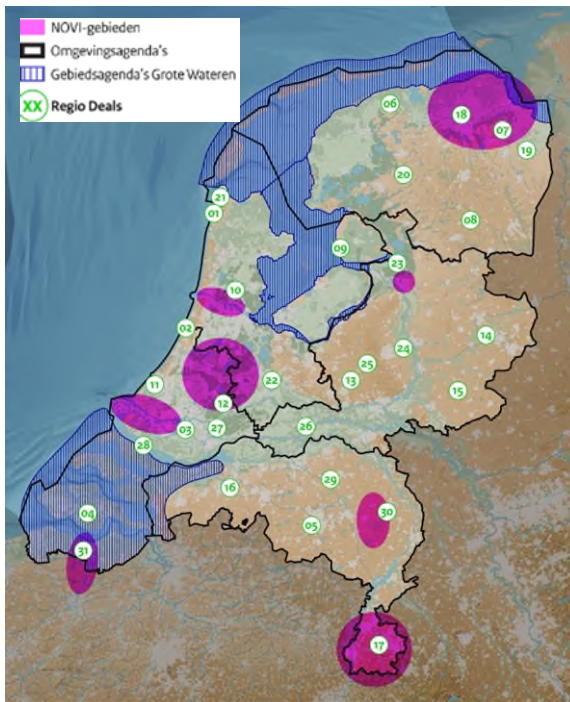
De opkomst bij de waterschapsverkiezingen in 2015 (43,5%) en 2019 (51,3%) was aanzienlijk hoger dan in 2009 (24%), waardoor de waterschappen een sterker democratisch mandaat hebben gekregen. Na de verkiezingen van 2019 is er geen discussie meer over het bestaansrecht van de zelfstandige waterschappen. De Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 vormen wel een aangrijpingspunt voor voorbereiding op de waterschapsverkiezingen in 2023, waardoor de gesprekken tijdens de kabinetsformatie van belang zijn. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben documenten opgesteld om als decentrale overheden gezamenlijk het Rijk en het nieuwe kabinet te vragen om nieuwe afspraken te maken over de financiële governance (Fig. 1: middelen) en de interbestuurlijke verhoudingen (Fig. 1: doelen).

#### *NOVI*

Begin maart 2021 hebben de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, en het rijk de samenwerkingsafspraken voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) ondertekend. Voor wat betreft decentralisatie van het openbaar bestuur heeft deze langetermijnvisie op de leefomgeving vergaande consequenties voor hoe de centrale en decentrale overheden samenwerken. In de samenwerkingsafspraken is er veel aandacht voor de regierol van het Rijk en de nodige nationale keuzes voor de ontwikkelrichting. Er zijn ook afspraken gemaakt

over de noodzaak om vooraf duidelijke spelregels te bepalen over de rolverdeling tussen de verschillende overheden, en dat de middelen moeten passen bij de taken. Dit geeft al veel meer structuur aan de veranderingen dan hoe de drie decentralisaties in het sociaal domein verliepen. Toch kreeg de motie aangaande een noodfonds voor onvoorziene kosten voor waterschappen, gemeenten en provincies bij invoering van de Omgevingswet begin januari geen meerderheid in de Tweede Kamer.

Het kabinet heeft 8 voorlopige NOVI-gebieden geselecteerd om een focus op de brede ruimtelijk-fysieke opgaven aan te brengen (Fig. 8). De gebiedsgerichte uitvoering van de NOVI is afgestemd op de omgevingsagenda's op voor de vijf landsdelen (Noord, Oost, Zuid, Zuidwest en Noordwest). De ruimtelijke omvang van de NOVI-gebieden is over het algemeen kleiner dan dat van een waterbedrijf of waterschap, terwijl de landsdelen groter zijn. De Omgevingsagenda's zullen in het najaar van 2021 klaar zijn, en het is strategisch interessant om de komende jaren de bezien (en mede te bepalen) welke schaal dominant wordt in de uitvoering van de NOVI.



Figuur 8: Integrale gebiedsprocessen waarbij de acht NOVI-gebieden (paars) afgestemd zijn op de Omgevingsagenda's, de Gebiedsagenda's Grote Wateren, en de Regio Deals.

Wat betreft de NOVI en decentralisatie van het openbaar bestuur is het opmerkelijk dat de invoering van de omgevingswet diverse keren is uitgesteld: van 2017 naar 2019, en van 2019 naar 2021. Veel gemeenten waren niet klaar voor de invoering, onder meer door het digitale stelsel, maar ook gebrek aan budget. Begin 2021 heeft het VNG en de UvW het demissionair kabinet toch opgeroepen om de omgevingswet niet

controversieel te verklaren en de invoering per 1 januari 2022 niet opnieuw uit te stellen. Tegelijkertijd wordt gemeentestemming een grote uitdaging voor waterorganisaties, zeker in gebieden met veel kleine gemeentes. Uit onderzoek van KokxDeVoogd blijkt dat de waterschappen gemiddeld 9 jaar gaat kosten om de initiële invoeringskosten (ongeveer 3,3 miljoen euro per waterschap) van de omgevingswet terug te verdienen. Bijna de helft van de wethouders wil uitstel of afstel.

Op 3 februari stemde D66 per ongeluk voor het controversieel verklaren van de omgevingswet (Fig.9). Op 9 februari is dit teruggedraaid bij een nieuwe stemming. Wanneer (en of) de omgevingswet werkelijk in werking gaat treden blijft echter wel controversieel. De Eerste en Tweede Kamer zullen vermoedelijk na de zomer definitief de knoop doorhakken. Als het parlement akkoord is, wordt de datum van januari 2022 definitief vastgesteld. De uitkomsten van deze gesprekken hebben vergaande gevolgen voor de watersector.

✓ SP	✓ PvdA
✓ KroL	✓ GL
✓ PvdD	✓ 50PLUS
✓ vKA	✓ DENK
✓ D66	✗ VVD
✗ SGP	✗ CDA
✗ CU	✓ PVV
✗ FvD	

Figuur 9: Door een foutje van D66 verklaarde de Tweede Kamer de Omgevingswet controversieel.

### Klimaatakkoord

Op 28 juni 2019 heeft het kabinet het Klimaatakkoord gepresenteerd. Gemeenten krijgen de regierol, bijvoorbeeld in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Dit betekent onder meer de bevoegdheid om bestaande bouw van het aardgas af te halen en een alternatief te kiezen, zoals elektrisch. Tijdens een VNG-vergadering stemden de meerderheid van de gemeenten voor het klimaatakkoord, onder de voorwaarde dat er harde en concrete financiële afspraken worden gemaakt, medegezien hun ervaringen met de drie decentralisaties we in deze trendalert hebben behandeld.

Eind 2020 verscheen een onderzoek met een raming van de extra kosten die gemeenten, provincies en waterschappen moeten maken voor de uitvoering van het klimaatakkoord. De meeste kosten komen voor rekening van gemeenten. Voor de 21 waterschappen gaat het om een geschatte inspanning van gemiddeld 10 fte per waterschap per jaar. Voor het eerste jaar zijn de kosten geschat op 26 miljoen euro, en voor de periode 2022-2030 om tussen de 21 en 24 miljoen euro per jaar.

In een rapport van 17 februari 2021 beschrijft het PBL de noodzaak om structurele knelpunten voor wat betreft financiering van de uitvoering van het klimaatakkoord op het niveau van de rijksoverheid op te lossen. De verdeling van kosten en risico's is nog niet goed geregeld.





Op 9 maart 2021 organiseerden UvW, IPO en VNG een verkiezingsdebat over ‘Krachtig groen herstel van Nederland’ om hier aandacht voor te vragen. De waterschappen zijn al bewust van de relevantie van deze trend.

### *Kennisinfrastructuur*

Terwijl er veel gesproken wordt over de decentralisatie van doelen en middelen (Fig.1) zijn er andere consequenties van de decentralisaties waar er minder aandacht voor is. Een voorbeeld daarvan is de gecentraliseerde kennisinfrastructuur. Raads- en Statenleden vragen ondersteuning voor hun beleid van nationaal georganiseerde kennisinstellingen zoals de Algemene Rekenkamer, de Raad van State, de Nationale Ombudsman, de Planbureaus en diverse andere onderzoeksinstellingen zoals Deltares. Welke kennisinfrastructuur zou passen bij een verder gedecentraliseerde openbaar bestuur?

### *Slotsom*

De relevantie van deze trend, en het mogelijke omslagpunt, zijn voor de watersector vergaand en divers. Er zullen de komende jaren veel discussies zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden, kosten en risico's tussen partijen. Dit kan leiden tot vragen zoals of de kosten voor riolering volledig in rekening worden gebracht bij de burger en in hoeverre de tarieven voor rioolheffing kostendekkend zijn. De antwoorden op deze vragen zorgen deels voor de grote diversiteit tussen gemeenten voor wat betreft de lokale lasten.

Om verder uit te zoomen, deze trendalert roept vragen op over de rolopvatting van waterorganisaties. Net zoals de intensive care een ‘brandweerfunctie’ heeft, moeten ook waterschappen en waterbedrijven kunnen opschalen als er een probleem is. Onder meer door kostenbesparing heeft Nederland nu relatief weinig ic-bedden. Zouden we ook minder robuustheid moeten accepteren binnen de watersector, of juist niet? En net zoals de rijksoverheid de decentralisaties heeft gebruikt

om verantwoordelijkheden naar samenleving toe te schuiven, overwegen sommige waterschappen het plaatsen van meer verantwoordelijkheden bij burgers als het bijvoorbeeld om klimaatadaptatie gaat. Gezien de ervaringen in het sociale domein is het wellicht verstandig om niet teveel te verwachten van de ‘eigen kracht’ van inwoners.

Een omslagpunt in de decentralisatie van het openbaar bestuur zou ook diepere vragen kunnen oproepen, bijvoorbeeld of er een einde komt aan de dertig jaar denken over de overheid als bedrijf. “BV Nederland” is een begrip geworden, met ieder burger als klant. De coronacrisis heeft duidelijk gemaakt waarom de publieke sector zo belangrijk is en de verkiezingsuitslag en de aanstaande formatieperiode hebben daarom ook de potentie om een verschuiving in de rolopvattingen van publieke organisaties te veroorzaken.

### **Keywords**

Decentralisatie, bezuiniging



## Meer informatie

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Jeroen van Eijndhoven. (2020). SCP: hoge verwachtingen decentralisatie niet waargemaakt. NOS: <https://nos.nl/artikel/2356722-scp-hoge-verwachtingen-decentralisatie-niet-waargemaakt.html>
- Het virus heeft geen provinciegrenzen uit z'n hoofd geleerd. NRC: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/16/het-virus-heeft-geen-provinciegrenzen-uit-zn-hoofd-geleerd-a4020253>
- Arjan Kaaks. (2021). Pleidooi voor een competente overheid. FTM: [https://www.ftm.nl/artikelen/pleidooi-competente-overheid?share=cCmOclcbBzG3%2B9x2tOhDBe279EXkA5WSqg09P%2BiVFSHq0oB4UkHml7PkmdkFwSs%3D%26utm\\_medium=social&utm\\_campaign=sharebuttonleden&utm\\_source=linkbutton](https://www.ftm.nl/artikelen/pleidooi-competente-overheid?share=cCmOclcbBzG3%2B9x2tOhDBe279EXkA5WSqg09P%2BiVFSHq0oB4UkHml7PkmdkFwSs%3D%26utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=linkbutton)
- Rosalyn Saab. (2020) Afgelopen jaren te veel nadruk op efficiëntie en bezuinigingen in de zorg. EenVandaag: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/ic-professor-girbes-afgelopen-jaren-te-veel-nadruk-op-efficientie-in-de-zorg/>
- Ketelaar, T., Middel, M. 28 februari 2021. *Het geld van de gemeenten raakt op, en dat gaat iedereen merken*. NRC: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/28/de-lucht-verdween-uit-de-lokale-begroting-a4033640>
- [https://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/miljoenennota\\_kst226057\\_21.html](https://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/miljoenennota_kst226057_21.html)
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/invoering-omgevingswet-na-19-jaar-terugverdiend.16377760.lynkx>
- <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/nieuwe-datum-inwerking-treding-omgevingswet-1-januari-2022/>
- Dominicus, T. 22 november 2020. *Tien jaar VVD, en weer is het schoppen naar beneden en likken naar boven*. Het Parool: <https://www.parool.nl/columns-opinie/tien-jaar-vvd-en-weer-is-het-schoppen-naar-beneden-en-likken-naar-boven~b0dd0d24/>
- Bucx, F., de Groot, J., Hageraats, R. et al. Eerste Evaluatie van de Jeugdwet: transformatie in zicht?. Tijdschr Gezondheidswet 96, 342–347 (2018). <https://doi.org/10.1007/s12508-018-0205-3>
- van Duin, M., Wijkhuijs, V. 5 oktober 2020. Instituut Fysieke Veiligheid. *De impact van de coronacrisis op gemeenten*. Arnhem: IFV. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/sociaal-domein-stagneert-vijf-jaar-na-decentralisatie-is-de-ondersteuning-van-kwetsbare-burgers-nog-niet-op-orde>
- Bannink, D., Bosselaar, H., van der Veer, J. (2014). De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein. *Beleid en Maatschappij* (41) 1, 65-73. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-armere-provincies-ondanks-crisis-nog.9219870.lynkx>
- <https://nos.nl/artikel/2352376-kabinet-erkent-fouten-beloof-beterschap-bij-bestrijding-coronavirus.html>
- <https://www.uvw.nl/thema/transparante-overheid/bestuursakkoord-water/>
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/decentralisatie-sociaal-domein-herbezinnen-en.15163059.lynkx>
- Huisman, C. (12 februari 2021). De Volkskrant. *Brandbrief gemeenten: taken niet langer uitvoerbaar met olopende tekorten jeugdzorg*: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/brandbrief-gemeenten-taken-niet-langer-uitvoerbaar-met-oplopende-tekorten-jeugdzorg~b648232d/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-overheidsfinancien>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiële-verhouding>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuur-rijk-toezicht>
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/vng-voorzitter-van-zanen-de-grens-is-bereikt.14617449.lynkx>
- <https://www.uvw.nl/decentrale-overheden-werken-steads-betersamen/>
- <https://zorgenstelsel.nl/les-van-de-jeugdwet-van-decentralisatie-weer-richting-recentralisatie/>
- <https://www.parool.nl/amsterdam/halsema-houdt-voet-bij-stuk-hooguit-500-mensen-bij-klimaatmanifestatie~b52a06d2/>
- <https://nos.nl/artikel/608693-burger-draait-op-voor-waterschap.html>
- <https://www.onswater.nl/actueel/nieuws/2021/03/08/verkiezingen-2021-hoe-denken-partijen-over-water>
- Van Kesteren, D. (2015). *Worden waterbedrijven te groot?* H2O. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/10/verzet-tegen-omgevingswet-a4031176>
- <https://www.trouw.nl/binnenland/de-omgevingswet-van-rutte-s-stokpaardje-tot-mislukking~b905abb4/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Unie van Watershappen, Vewin. (2021). Water Verbindt. <https://www.pbl.nl/nieuws/2021/proeftuinen-aardgasvrij-maken-knelpunten-transitie-zichtbaar>