



Herman Havekes houdt - eindelijk - zijn oratie  
**'ONS WATERBEHEER  
IS BEST WEL GOED  
GEORGANISEERD'**

Herman Havekes betrad 3 oktober dan toch het spreekgestoelte voor zijn oratie, bijna 3 jaar na zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht door de Stichting Schilthuisfonds. We hebben ons (decentrale) waterbeheer best wel goed geregeld, zei hij. Toch: het grondwaterbeheer moet beter en het wordt tijd om met financiële prikkels het watergebruik te sturen.

TEKST BERT WESTENBRINK | FOTOGRAFIE MARCEL MOLLE

H

*'Als je de waterschappen nóg groter maakt, levert dat niet zoveel meer op'*

**E**ind 2020 was Herman Havekes er helemaal klaar voor. Zijn inaugurele rede was geschreven, hij zou zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht aanvaarden met een oratie over het (decentrale) waterbeheer. Hij zou het onder meer hebben over het grondwaterbeheer ('het wordt tijd voor een verdringingsreeks voor grondwater') en het financieringsstelsel ('in Nederland verdient het Rijk aan het waterbeheer'). Het kwam er niet van. Zijn vrouw werd ernstig ziek. "Zo'n oratie is toch een beetje een feestelijk gebeuren en daar had ik niet veel zin meer in", zegt hij. "Ik heb het afgeblazen."

Bijna twee jaar later sprak hij op 3 oktober in de aula van het Academiegebouw in Utrecht de oratie alsnog uit. Met gemengde gevoelens, vertelt hij. "Het is toch anders gegaan dan ik me had voorgesteld door de ziekte en het overlijden van mijn vrouw." En na de uitgestelde oratie kreeg de bijzonder hoogleraar ook nog eens te maken met de beperkingen door corona. "Het moest vaak digitaal, zit je tegen zo'n scherm te praten met soms wel honderd deelnemers die je niet ziet. Dat is niks. Je mist de wisselwerking met de mensen in de zaal. Je ziet niet of ze het snappen. Voor de studenten moet het ook vreselijk geweest zijn."

#### **Benoeming**

Herman Havekes werd op 27 oktober 2019 door de Stichting Schilthuisfonds benoemd tot bijzonder hoogleraar voor de nieuwe leerstoel Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer aan de Universiteit Utrecht. Peter Glas, voorzitter van de Stichting Schilthuisfonds, lichtte de benoeming destijds toe: "Wereldwijd neemt de aandacht voor de bestuurlijk-organisatorische aspecten >

van duurzaam waterbeheer sterk toe. Nederland speelt een belangrijke rol bij de uitwisseling van kennis en ervaring.” Havekes is geknipt voor die rol, hij is een onderhoudend spreker die kan putten uit een rijk arsenaal aan kennis, onderzoek en ervaring die hij opdeed in de bijna 40 jaar die hij werkzaam is voor de Unie van Waterschappen. “De organisatie van het waterbeheer heeft me altijd geboeid. Water(schaps)recht, de organisatie van ons waterbeheer, vergelijkingen met buitenland, ik heb er veel boeken over geschreven.”

Als bijzonder hoogleraar verrijkt hij de kennis van zijn studenten, maar praat hij ook buitenlandse delegaties bij over de organisatie van het Nederlandse waterbeheer. De interesse daarvoor groeit, stelt Havekes vast. “Laatst nog een verhaal gehouden voor zeven *high potentials* uit verschillende landen. Dat zijn jonge mensen die rijp worden geacht om een hoge positie te bekleden in de waterorganisaties in hun landen. Die worden toch naar Nederland gestuurd om hier te kijken hoe we het hebben georganiseerd. Daar vertel ik over. Ik maak het misschien wat mooier dan het is, doe er wat grappen en grollen bij, maar wijs ook op zwakke plekken die beter kunnen. En wat altijd opvalt: de financiering van ons waterbeheer met eigen belasting, de waterschappen die voor 95 procent selfsupporting zijn, daar is men stinkend jaloers op.”

In zijn oratie hield Havekes een vloot-schouw van het (decentrale) waterbeheer. Waterschappen, drinkwaterbedrijven, provincies, gemeenten, het Rijk, ze kwamen allemaal voorbij. Belangrijke conclusie: we hebben het waterbeheer best wel goed georganiseerd. Volgens zijn schets is dat mede toe te schrijven aan twee belangrijke ontwikkelingen: schaalvergroting en samenwerking. De fusiegolf onder de vele honderden waterschappen resulteerde in 21 zogeheten all-in waterschappen, met zowel kwaliteits- als kwantiteitsbeheer in het takenpakket en wettelijk vastgelegde kerntaken. Dat proces van samensmelting en schaalvergroting is, zegt Havekes, nu wel



*‘Artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water vraagt om adequate prijsprikkels in het waterbeleid. Je kunt je afvragen of Nederland daar wel aan voldoet’*





*‘De zuiveringsheffing baseren op het drinkwatergebruik staat al 20 jaar als optie in de wet’*



klaar, ook al komen er fikse (klimaat) uitdagingen op de waterschappen af. “Als je ze nóg groter maakt, levert dat niet zoveel meer op.”

Ook de verbeterde samenwerking in het waterbeheer, zoals tussen drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen, is een flinke stap vooruit, aldus de hoogleraar. “Dat was vroeger, jaren geleden, echt anders. Dan kwam je thuis en zei je: we hebben weer een oorlog met de VNG of Vewin gewonnen. De samenwerking was echt ondermaats en dat heeft de burger veel geld gekost, denk ik.”

#### **Grondwaterbeheer**

In zijn oratie ‘Succesvol decentraliseren?’ haalde Havekes gaandeweg zijn vloetschouw het vraagteken weg. Toch is er ruimte voor verbetering, zegt de bijzonder hoogleraar. Zoals het grond-

waterbeheer. “Het is niet handig zoals het nu geregeld is”, zegt hij, doelend op de verantwoordelijkheid voor het beheer. Die is verspreid over meerdere overheden, een recept voor versnipperd beleid en inadequate aanpak. Havekes spreekt over een weeffout bij de totstandkoming van de Waterwet in 2009. “Vijf jaar geleden sprak de Adviescommissie Water al uit dat het zelfs voor juridisch deskundigen onduidelijk is hoe het grondwaterbeheer organisatorisch geregeld is. Nou, als juristen het al niet snappen... Het beheer zit bij de waterschappen, de gemeenten hebben zorgplicht in stedelijk gebied, onder rijkswateren is het Rijk verantwoordelijk en grote onttrekkingen en de heffingen zitten bij de provincies.”

Breng het grondwaterbeheer in het landelijk gebied nou keurig onder bij de waterschappen, zegt Havekes. “Je kunt

het dan veel integraler, in samenhang bekijken. Nu zitten ondiepe onttrekkingen bij de waterschappen en de diepe weer bij de provincie. Dat werkt langs elkaar heen, dat kan iedereen wel bedenken. Het is veel logischer om het uitvoerend beheer, de vergunningverlening en handhaving bij de beheerder van het oppervlaktewater te leggen, vanwege de relatie tussen grondwater en oppervlaktewater. Die wordt steeds evidentier.” In zijn beschouwing verwijst Havekes ook naar het in 2014 gepubliceerde OESO-rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?* De intergouvernementele Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling trok de conclusie dat het Nederlandse waterbeheer op orde is, maar deed ook aanbevelingen, bijvoorbeeld over aanpassing van het belastingstelsel. Met die aanbevelingen hebben we >

veel te weinig gedaan, zegt Havekes. Goed, de Unie kwam in 2020 met een voorstel voor een nieuw belastingstelsel, maar 'daar zitten die aanbevelingen nog niet in'. "De minister heeft in antwoord op het voorstel van de Unie gezegd: ik wil onderzoek doen met bredere blik, waarbij de aanbevelingen van de OESO eventueel aan bod kunnen komen. Mijn stelling in de oratie is: maak er nu serieus werk van."

### Financiële prikkels

In het waterbeheer moeten meer financiële prikkels als regulerend instrument worden ingebouwd, stelt Havekes. "Artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water vraagt om adequate prijsprikkels in het waterbeleid. Je kunt je afvragen of Nederland daar wel aan voldoet. In het huidige systeem is elke prijsprikkel verdwenen." Desgevraagd noemt hij twee beleidsterreinen waar 'financiële incentives' goed kunnen werken: grondwater en drinkwater, twee hoofdpijndossiers in het waterbeheer.

Havekes: "Maak het grondwater duurder. Als je er een prijs op zet, dan gaan de bedrijven, de boeren, de Heinekens van deze wereld eerst mopperen en proberen ze het tegen te houden, maar als het doorgaat dan werken die financiële incentives heel goed. Ik haal het voorbeeld van Denemarken aan, daar is weinig goed grondwater. De Denen hebben er ruim een halve euro op gezet, veel meer dan die ene eurocent in de provinciale grondwaterheffing bij ons. Dat heeft in Denemarken tot een halvering van het (grond)watergebruik geleid."

In navolging van de OESO wijst Havekes ook op de diffuse verontreiniging uit de landbouw. "We hebben in oppervlaktewater en grondwater veel last van stikstof. Eutrofiëring is een groot probleem. We hebben het als Unie ook zelf weleens geprobeerd om een heffing op diffuse verontreiniging in te voeren. Niet gelukt."

Havekes betoogt voorts dat drinkwaterbedrijven het vastrecht mogen verlagen, zodat 'het echte watergebruik meer doortikt in de prijs'. "De drinkwater-

prijs is vrij inelastisch. Als je daar wel iets opzet, dan heb je de kans dat de mensen 's zomers gaan denken: ga ik dat zwembadje wel weer bijvullen?" Havekes begrijpt dat het huidige stelsel voor gezinnen 'best rechtvaardig' is te noemen, maar je kunt het gebruik boven een standaardvolume zwaarder belasten. "En waarom geldt de belasting op leidingwater niet voor bedrijven? Bedrijven als Tata Steel, dat geloof ik ruim 30 miljoen kuub industriewater gebruikt, betalen het standaardvolume van een huishouden. Tja."

In zijn oratie vraagt hij ook aandacht voor het zogeheten waterspoor, ofwel: de zuiveringsheffing voor woonruimte

baseren op het drinkwatergebruik en niet meer, zoals nu, op vervuilingseenheden. Hij moest er wel een drempeltje voor nemen. "Ik heb me altijd sterk verzet tegen het waterspoor", zegt hij. "Maar de zuiveringsheffing baseren op het drinkwatergebruik staat al 20 jaar als optie in de wet. Alleen is er geen waterschap toe overgegaan, zelfs Waternet in Amsterdam niet die toch alles in één organisatie heeft. Dan kun je zeggen: dat zou te denken moeten geven. Maar ik denk dat we nu alles kunnen gebruiken. En we moeten oppassen dat we met ons financieringssysteem niet helemaal achteraan gaan lopen. Je mag best eens wat vernieuwen."•



**HERMAN HAVEKES (68) is staats- en bestuursrechtkundige en werkzaam als strategisch adviseur van bestuur en directie bij de Unie van Waterschappen. Na zijn studie Nederlands Recht werkte hij eerst enige jaren bij Rijkswaterstaat. In 1984 trad hij in dienst bij de Unie van Waterschappen, waar hij sindsdien diverse functies heeft vervuld. In 2009 promoveerde hij aan de Universiteit Utrecht op het thema functioneel decentraal waterbestuur en is hij door de minister van Infrastructuur en Milieu onderscheiden met de Schilthuispenning.**



*'Maak het grondwater duurder'*