

Artikelen

TBR 2010/96

Gastcolumn

Opheffen van de waterschappen: oplossing voor welk probleem?

Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick¹

Maatschappelijke problemen zijn complex en goede besluitvorming vraagt overleg met betrokken partijen en overheden. Dat kost tijd, moeite en geld. Tegelijkertijd moet er worden bezuinigd. De redenen hiervoor zijn divers en bekend. De oplossing in de verkiezingsprogramma's is dus bezuinigen en verminderen van de bestuurlijke drukte. Een aantal partijen wil de waterschappen opheffen. Deze oplossing is vreemd, wanneer men zich realiseert hoe belangrijk waterbeheer is voor Nederland en hoe veilig het land en hoe schoon het water nu is. Dat vraagt een betere analyse. Wat zijn redenen om waterschappen op te heffen of juist te behouden?

Nederland is een delta met een oppervlakte van 41.526 km² en 16.515.057 inwoners.² De bevolkingsdichtheid is hoog: 397,7 inwoners per km². Deze inwoners hebben drinkwater nodig, water om in hun voedsel en levensonderhoud te voorzien, zij willen recreëren en hun afvalwater lozen. Zij moeten natuurlijk veilig kunnen wonen en werken. Vier grote rivieren - de Maas, de Rijn, de Eems en de Schelde monden via Nederland uit in de Noordzee. Achttien procent van het land bestaat uit oppervlaktewater. Er zijn 3000 polders die bemalen moet worden om het land bewoonbaar te houden. Bijna geheel West-Nederland bestaat uit polders.

Meer dan de helft van Nederland wordt bedreigd door overstromingen vanuit zee of vanuit de rivieren als er geen beschermende maatregelen worden getroffen. Tweederde van de Nederlanders woont in een gebied waarbij er een overstromingsrisico bestaat. In deze overstromingsgevoelige gebieden wordt tweederde van het bruto nationaal product verdiend. De kans om in Nederland te overlijden als gevolg van een

overstroming is tien keer groter dan het risico dat men omkomt bij alle andere externe risico's samen (RIVM, Risico's in bedijkte termen, 2004). Er is ruimte en geld nodig om voldoende water te kunnen bergen om het land droog te houden en de zoetwatervoorziening te verzekeren. Die ruimte is in Nederland schaars. Het vraagt investeringen voor de lange termijn, zoals bij de Deltawerken.

Er zijn 3.650 km primaire waterkeringen in Nederland. Daarvan wordt negentig procent beheerd door de waterschappen en tien procent door het Rijk (de grote zeekeringen). De grondwaterkwaliteit is over het algemeen goed. Bedreigingen zijn bestaande historische bodemverontreinigingen en verontreiniging met nitraat en bestrijdingsmiddelen. De oppervlaktewaterkwaliteit is in de laatste decennia sterk verbeterd³, de belangrijkste verontreinigingen met chemische stoffen zijn gesaneerd. De ecologische kwaliteit moet verbeterd worden, onder meer door aanscherping van het meststoffen- en bestrijdingsmiddelenbeleid en verbetering van de hydromorfologie. Nederland heeft voldoende zoet water, maar niet op ieder moment op de juiste plaats.

De Nederlander betaalt voor het waterbeheer een redelijke prijs. De totale uitgaven voor watertaken bedragen 5,4 miljard euro per jaar.⁴ 1000 liter drinkwater kost in Nederland ongeveer 1,50 euro.⁵ Voor de bescherming tegen overstromingen (3.650 km primaire waterkeringen en 14.000 km niet-primaire waterkeringen), het onderhoud van 55.000 km watergangen en de zuivering van afvalwater in 400 rioolwaterzuiveringsinstallaties betaalt een gemiddeld gezin⁶ 270 euro per jaar aan het waterschap.

1 Marleen van Rijswick is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht. De leerstoel wordt financieel ondersteund door de Stichting Schilthuisfonds. Tevens maakt Marleen van Rijswick deel uit van de door de Stichting Leven met Water ingestelde multidisciplinaire 'leertafel' *Watergovernance*, waar zij is benoemd op de leerstoel Ontwikkelingsgericht waterrecht.

2 Cijfers 2009.

3 *Water in beeld* 2009.

4 *Water in beeld* 2009.

5 www.kraanwater.nu.

6 4 personen wonend in een huis van gemiddeld 200.000 euro.

Wat maakt de waterschappen als functioneel centraal bestuur zo'n geschikte organisatievorm voor het waterbeheer? Dat is de deskundigheid in de taakuitvoering en een eigen verkozen bestuur waarin alle verschillende belanghebbende groepen wettelijk zijn vertegenwoordigd en dat als enig belang een goede en doelmatige taakuitoefening heeft.

De organisatievorm is toegesneden op het beheerobject: een indeling op grond van watersystemen en (deel)stroomgebieden. Cruciaal is de eigen financiering, die volledig aan het waterbeheer ten goede komt en waarbij niet gestreden hoeft te worden met andere belangen die ook geld vragen. De waterschapsfinanciering berust op drie belangrijke beginselen: het solidariteitsbeginsel, waarbij iedereen in een dijkkringgebied gelijke rechten heeft op veiligheid en schoon water; het beginsel de vervuiler betaalt en het beginsel dat de gebruiker betaalt voor geleverde waterdiensten. Bij de primaire waterkeringen, waarbij men afhankelijk is van gelden die vrij gemaakt moeten worden uit de rijksbegroting, wordt duidelijk waar financiering uit de algemene middelen toe leidt: er is nooit genoeg geld, ook niet voor gewoon onderhoud. De Deltawet veiligheid en zoetwatervoorziening is controversieel verklaard omdat de gereserveerde gelden voor het Deltafonds politiek omstreden zijn. De Kaderrichtlijn water vraagt een passende organisatie voor stroomgebiedbeheer inclusief kostenterugwinning, waarbij een lidstaat *'in zijn nationale rechtsorde alle maatregelen (dient) te treffen die nodig zijn om de volle werking van die richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren'*.⁷ De waterschappen zijn hiervoor passend en adequaat dus het is niet logisch een andere organisatie- of financieringsvorm te kiezen.

Er kunnen redenen zijn om de waterschappen op te heffen. Bijvoorbeeld wanneer men van oordeel is dat waterbeheer in Nederland niets bijzonders is en gelijk is aan iedere andere publieke taak. Men kan daarover van mening verschillen, maar ik meen dat goed waterbeheer in Nederland randvoorwaardelijk is om alle andere taken goed uit te kunnen voeren. Het gaat om een van de belangrijkste publieke taken die de overheid in Nederland heeft.

Ook kan men van mening zijn dat aansluiting van de organisatievorm op het beheersobject onlogisch is en voor onnodige bestuurlijke drukte zorgt. Door het waterbeheer bij de provincies onder te brengen is echter minstens zoveel, maar waarschijnlijk meer bestuurlijk overleg nodig, zowel extern gezien de voorgescreven stroomgebiedbenadering, als intern bij de verdeling van de middelen. Het waterbeheer komt dan ook volledig boven de gemeentelijke ruimtelijke ordening te staan. En men moet zich bedenken dat de maatschappelijke problemen niet eenvoudiger worden door waterschappen op te heffen.

Een derde reden kan zijn dat waterschappen hun taak

slecht uitvoeren en deze daarom beter door de algemene democratie uitgevoerd kan worden. Ook hier spreken de feiten: men is het erover eens dat de taak goed wordt uitgeoefend en daar waar gebreken worden geconstateerd, ligt de oorzaak veelal bij de algemene democratie. De taak wordt uitgeoefend voor een zeer redelijke prijs. Opheffing zal nauwelijks bezuinigingen opleveren. Men rekent op ongeveer 20 miljoen. Nog geen half procent van het totale waterbeheerbudget. Het is daarbij niet zeker dat het waterbeheer zo goed blijft als het nu is. Er zal deskundigheid verloren gaan. Reorganiseren kost waarschijnlijk net zoveel als het oplevert. Het is dus een oplossing op een plaats waar juist geen probleem is.

Dat Nederlanders zich niet realiseren dat waterbeheer in Nederland cruciaal is en zich er nauwelijks druk om lijken te maken, is wellicht een probleem. Maar vooral een ongekend luxeprobleem. Er is vooraansnog geen politieke partij die garandeert dat Nederlanders zich net zo veilig kunnen voelen als de waterschappen worden opgeheven.

Wat kan dan de reden zijn dat er zo weinig politieke en maatschappelijke discussie is over het opheffen van de waterschappen? Ik denk omdat het werk van de waterschappen niet aansluit bij deze opgewonden, snelle tijd. Waterbeheer is geen hype. Het waterschap is niet erg politiek, doet nieuwe langetermijninvesteringen en investeert vooral in onderhoud en beheer. Ze voeren hun taak uit en nemen daar ook de verantwoordelijkheid voor. De Waterschapsbank is oerdegelijk en betrouwbaar. Dit alles is zo ouderwets, degelijk en dus saai, dat er niet mee te scoren valt. Maar voor waterbeheer als publieke taak zijn het juist allemaal succesfactoren. Het Nederlandse waterbeheer is ook uitgesproken innovatief: zowel de techniek van waterkeringen, zuivering en integraal watersysteembeheer als het bestuur en beheer door de waterschappen staat in het buitenland volop in de belangstelling.

Met opheffing van de waterschappen wordt het constitutionele en grondwettelijke systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat veranderd. Dat is een reorganisatie van de Nederlandse staatsinrichting. Voordat men daaraan begint is een goede probleemanalyse nodig. Men moet zorgvuldig nadenken over de vraag welke taken de overheid wil behartigen en in welke mate. Daarna komt de vraag hoe en door welk overheidslichaam dat het beste kan gebeuren. Het verdient aanbeveling daar de grondwetgever zijn oordeel over te laten geven. Ook moet men zich afvragen of waterschappen oorzaak van de huidige problemen zijn en of opheffing ervan de oplossing is voor deze problemen. Vooraansnog lijkt opheffen van de waterschappen geen zoden aan de dijk te zetten en is te hopen dat de wal dit op drift geraakte schip tijdig keert.

7 HvJ EG zaak C-32/05.