

Succesvol decentraliseren? Een vlootschouw van het (decentrale) waterbeheer-
Prof.mr.dr. H.J.M. Havekes

Gesproken tekst oratie op 3 oktober 2022

Mevrouw de Rector Magnificus, leden van het Bestuur van de Stichting
Schilthuisfonds en van het Curatorium, zeer gewaardeerde toehoorders

1. Introductie

Begin 2020 bezocht ik tijdens de Nieuwjaars-receptie van de Waterschapsbank de expositie *Rijzend water* van Kadir van Lohuizen. Zijn eerdere TV-serie *Na ons de zondvloed* had me al gegrepen, en zijn foto's en korte filmpjes deden dat opnieuw. De klimaatverandering heeft een desastreus effect op het peil van oceanen en zeeën. Tropische eilandstaten als de Marshall-eilanden en Kiribati dreigen volledig onder water te verdwijnen. Aan de Oostkust van Engeland verdwijnen door erosie complete huizen in zee. Bangladesh heeft binnen een aantal jaren 30 miljoen watervluchtelingen. Het zijn slechts een paar voorbeelden van wat ons te wachten staat

En dat was dus in 2020. Inmiddels weten we dat ook Zuid-Limburg kan overstromen en dat 1/5 van Bonaire onder zee dreigt te verdwijnen.

Twee weken later werden we wakker geschud door Rutger Bregman met zijn open brief aan ons, landgenoten, en zijn boekje *Het water komt*. Bregman hield ons een *apocalyptisch* doembeeld voor van een zeespiegelstijging van misschien wel vijf tot acht meter. Weliswaar pas tegen 2200, maar dat voelt toch een beetje als overmorgen. In zo'n situatie bestaat volgens hem de kans dat we afscheid zullen moeten nemen van onze steden in de Randstad. Bregman's wake-up call kreeg terecht veel aandacht. Even terecht gooide de deltacommissaris flink wat liters olie op de golven om te voorkomen dat men in die mooie steden al vast zijn koffers ging pakken. Maar toch ... Toch zet Bregman je aan het denken. In 1859

werd Schokland ontruimd. Rijkswaterstaat kon de veiligheid van de paar honderd bewoners niet langer garanderen. Is dat ons voorland?

Dit brengt mij op het centrale thema van deze oratie: de organisatie van het waterbeheer, de *water governance*. Die zal op orde moeten zijn om ons paradijs – de mooie beeldspraak heb ik geleend van collega Co Verdaas - te beschermen. Dat klinkt heel vanzelfsprekend, maar we gaan in Nederland en daarbuiten nogal slordig om met de organisatie van het waterbeheer. Soms is de schaal waarop het waterbeheer uitgeoefend wordt volstrekt ontoereikend. Zo kende Zeeland ten tijde van onze laatste grote overstromingsramp meer dan 300 waterschappen. Nu hoort u mij niet zeggen dat dit de oorzaak van die ramp was, maar geholpen heeft het zeker niet. Nog veel vaker is een gebrekkige financiering oorzaak van veel ellende. Ook daar kennen we onze eigen voorbeelden van. Een van de oorzaken van de bijna-ramp in het rivierengebied van 1995 was dat het Rijk steeds opnieuw bezuinigde op het budget voor de rivierdijkversterkingen. Men legde liever een snelweg aan.

Dat kan dus niet. Artikel 21 van de Grondwet draagt onze overheid op om haar inwoners tegen overstromingen, wateroverlast en droogte te beschermen en voor een goede waterkwaliteit te zorgen. Dat wordt er met de huidige *gevaarlijke klimaatverandering* – aldus de Hoge Raad in zijn bekende Urgenda-arrest - niet eenvoudiger op. Dit stelt dus nog hogere eisen aan onze waterorganisatie. Laten we die organisatie vanmiddag eens aan een vlootshow onderwerpen en beoordelen of die op orde is.

De meeste landgenoten van Bregman weten trouwens niets van onze waterorganisatie. Gelukkig hebben zij er wel opvallend veel vertrouwen in dat de overheid ervoor zorgt dat zij veilig zijn. Dit bleek uit recente enquêtes van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en Wageningen University Research (WUR). In die WUR-enquête kreeg RWS een 7,8 en de waterschappen een 7,6. We hebben de afgelopen weken wel lagere rapportcijfers langs zien komen... Maar zonder gekheid: al dat vertrouwen schept wél verplichtingen.

2. De organisatie van ons waterbeheer

2.1 Drinkwaterbedrijven

Hoe zit onze waterorganisatie in elkaar? Allereerst iets over de drinkwaterbedrijven, want die maken ook deel uit van onze publieke organisatie van het waterbeheer. **Nog net**, zeg ik er direct bij. Het had weinig gescheeld of de drinkwaterbedrijven waren door het parse marktdenken van de jaren negentig net als onze energiebedrijven in private handen gekomen. Een motie-Feenstra wist op het nippertje te voorkomen dat de laatste ideologische veren werden afgeschud. Gelukkig maar. Nutsvoorzieningen horen in publieke handen te zijn!

Onze drinkwaterbedrijven hebben een historie van zo'n 170 jaar. Rond 1850 werd in Amsterdam het eerste drinkwaterbedrijf opgericht. Daarna groeide het aantal drinkwaterbedrijven tot ongeveer 220 en vanaf 1940 liep dit terug naar de 10 van nu.

De afgelopen decennia is sprake geweest van een flinke efficiëncyslag in de sector. Het aantal medewerkers daalde van 8.500 naar circa 5.000. En dat, terwijl het leidingennet met zo'n 30.000 km en het aantal aansluitingen met bijna 2,5 miljoen tot ruim 8 miljoen is toegenomen. Deze efficiëncyslag is niet ten koste gegaan van de kwaliteit van ons drinkwater. Het drinkwater voldoet bij 99,95% van de metingen aan de wettelijke normen. Dit komt direct terug in het waarderingsonderzoek uit 2019 onder 6.500 klanten (650 per bedrijf). Die klanten gaven een gemiddeld rapportcijfer van een bijna jaloersmakende 8,1.

Dan de prijs van het drinkwater, want de drinkwaternote is geen "belasting", maar een prijs. Is ons hoogwaardige en betrouwbare drinkwater duur? Dat valt reuze mee. De gemiddelde prijs, die uit een vastrecht en een variabel deel afhankelijk van het feitelijk verbruik bestaat, ligt momenteel rond de €1,90 per m³. Gemiddeld €0,50 hiervan wordt overigens veroorzaakt door belastingen van met name de rijksoverheid (BTW en Belasting op Leidingwater). Zonder die belastingen zou het drinkwater dus ruim 25% goedkoper zijn. Het feitelijke verbruik – in Nederland zo'n 120 liter per persoon per dag – tikt dus door in de nota, al is dat door het vastrecht beperkt. In Argentinië bestaat het *Canilla Libre*-systeem waarin de huishoudens ongeacht hun verbruik betalen voor drinkwater. Het effect van zo'n systeem laat zich raden ...

Verleden week luidde de Vewin de noodklok. Het is u vast niet ontgaan. Door verschillende oorzaken dreigt de drinkwatervoorziening in de nabije toekomst in gevaar te komen. De waterpartners doen er goed aan deze noodkreet serieus te

nemen. De zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening rust op grond van artikel 2 Drinkwaterwet immers op **alle** bestuursorganen. Op het punt van de tariefstelling kunnen de drinkwaterbedrijven zelf trouwens ook de nodige maatregelen nemen. Ik kom daar nog op terug.

2.2 Waterschappen

In deze vlootshouw sta ik iets langer stil bij de waterschappen. De aandacht gaat in het bijzonder uit naar de ingrijpende institutionele veranderingen van de afgelopen decennia. Eerder heb ik wel beweerd dat het waterschap opnieuw is uitgevonden. Dat die stelling niet al te overtrokken is, wil ik hierna illustreren. Veel van de veranderingen zijn in gang zijn gezet door de strategische visie *Water centraal*, die een denktank van de Unie van Waterschappen eind 1996 uitbracht. Dit rapport bevatte ingrijpende voorstellen. Er werd een hele straat *heilige huisjes* afgebroken. Niettemin waren tien jaar later vrijwel alle voorstellen gerealiseerd. Het waterschap heeft aldus zélf vormgegeven aan zijn omwenteling en dat maakt de kans op succes uiteraard een stuk groter.

Wat zijn dan die grote institutionele veranderingen? Die zitten in de schaal, het takenpakket, de samenstelling en verkiezing van het bestuur en de financiering van het waterschap.

2.2.1 Schaalvergroting

Ons land kende in de vorige eeuw nog enkele duizenden waterschappen. Om precies te zijn: in 1950 bestonden er 2647 waterschappen, in alle kleuren en maten. Men hoeft geen aanhanger te zijn van de school *big is beautiful* om te beseffen dat dit aantal aan de ruime kant is. Het werk vereist een zekere minimale schaal.

Sinds 2018 kent ons land nog slechts 21 waterschappen. Binnen de sector heeft zich vrijwel geruisloos een schaalvergroting voltrokken die in ons openbaar bestuur ongekend is. Het aantal waterschappen is *gecentimeerd*, als dat ten minste een goed Nederlands woord is. Ter vergelijking: het aantal provincies is in deze periode toegenomen met één (Flevoland) en het aantal gemeenten afgenomen van 1015 naar 344. *Alsof de waterschappen in een Formule 1-auto de*

gemeenten op de bestuurlijke snelweg met 300 km per uur hebben ingehaald, terwijl de provincies een pit-stop uitvoerden. Over die auto straks meer.

2.2.2 Takenpakket

Dan het takenpakket. Dankzij het krachtig geformuleerde decentralisatie-beginsel van de Waterschapswet droegen in de jaren negentig ook de provincies Groningen, Friesland en Utrecht het waterkwaliteitsbeheer op aan waterschappen. Aanvankelijk voerden zij dit zelf uit. Voorts werden omvangrijke stedelijke gebieden, zoals Utrecht, Alkmaar en Breda, maar ook de hoog en droog gelegen Veluwe, voor het eerst in waterschapsverband gebracht. Met de komst van de Waterwet in 2009 kreeg het waterschap er verder het grondwater als beheertaak bij. De vergunningverlening voor grote grondwateronttrekkingen en de grondwaterheffing bleef merkwaardig genoeg bij de provincies berusten. Ik kom hier zo nog op terug. Ten slotte berust sinds 2011 ook de muskus- en beverrattenbestrijding bij de waterschappen. Voorheen was dit een provinciale taak.

Die taken worden tegenwoordig heel anders uitgeoefend dan vroeger. Van het waterschap wordt verlangd dat het zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid toont. Hierbinnen is bij voorbeeld ruimte voor het ombouwen van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) tot Energie- en Grondstoffenfabrieken. Nog geen 20 jaar geleden had niemand daar van gehoord. Die rwzi's worden tegenwoordig trouwens tevens ingezet om de coronacrisis te bestrijden. Nog voordat mensen ziek worden, worden in hun afvalwater al virusdeeltjes aangetroffen. *Big Brown Data*, heet dat.

Het takenpakket van het waterschap is hiermee ongeveer compleet. Wél zou volgens mij serieus moeten worden overwogen om het waterschap verantwoordelijk te maken voor dat deel van het grondwaterbeheer en zwemwaterbeheer, dat nu nog bij de provincie berust. Zeker voor dat eerste bestaat volgens mij alle aanleiding. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Waterwet in 2009 duidelijk een steek laten vallen. Het waterschap werd met het grondwaterbeheer belast, maar de vergunningverlening voor een drietal grote onttrekkingen en de heffingsbevoegdheid bleef bij de provincie. Bij het oppervlaktewater hebben we twee beheerders: RWS of een waterschap. Helder

dus. Maar bij het grondwater hebben gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk bevoegdheden. Dat is echt te veel van het goede.

Ik zeg hiermee niets nieuws. De Adviescommissie Water toonde zich in haar grondwateradvies van eind 2017 – ik citeer - *“geschrokken van de complexiteit van de governance van het grondwaterbeheer. Zelfs deskundigen met juridische kennis over het grondwaterdomein geven aan dat de governance uiterst ingewikkeld is en dat zij regelmatig niet precies weten hoe het is georganiseerd.”* Ja, als zelfs juristen het niet meer begrijpen ... Om dit te ondervangen pleitte de Adviescommissie voor een meer centrale rol van het waterschap.

Ik sluit daar graag bij aan. Oppervlaktewater en grondwater vallen immers niet te scheiden. De gelimiteerde bestedingsmogelijkheden van de grondwaterheffing zouden dan wél verruimd moeten worden om van deze heffing enig remmend effect op het grondwatergebruik te doen uitgaan. Tijdens de totstandkoming van de vroegere Grondwaterwet werd daar eind jaren zeventig reeds door de Tweede Kamer bij amendement toe besloten. Een novelle maakte dat echter weer ongedaan. Dat betreffende amendement-Van Kuijen zou nog eens afgestoft kunnen worden. Zeker na de afschaffing van de grondwaterbelasting van de Wet belastingen op milieugrondslag in 2012 is ons kostbare grondwater gewoon veel te goedkoop. In Denemarken hebben ze dat beter begrepen en in 1995 een nieuwe grondwaterheffing van €0,67 per m³ ingevoerd. Dat is circa 50 keer het tarief van onze gemiddelde provinciale grondwaterheffing. Naar verluidt heeft dit het waterverbruik in Denemarken gehalveerd. Financiële prikkels werken dus.

2.2.3 Samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur

Op dit punt hebben zich zeer ingrijpende veranderingen voltrokken. Die bestaan vooral uit de opname van de ingezetenen in het waterschapsbestuur, de vervanging van het personenstelsel door een lijstenstelsel en de tegenwoordig met de statenverkiezingen gecombineerde, directe verkiezingen. Vooral met die verkiezingen is de afgelopen decennia heel wat afgemodderd. Vrijwel alles is wel uitgeprobeerd: indirecte en directe, al dan niet met de raadsverkiezingen gecombineerde, verkiezingen, schriftelijke, telefonische en internetverkiezingen. Steeds was óf de opkomst buitengewoon laag óf werden er ernstige gebreken

geconstateerd. Het lek is echter boven. Vanaf 2015 vinden de waterschapsverkiezingen gecombineerd met de statenverkiezingen plaats en dat blijkt een goede greep. De eerste verkiezingen nieuwe stijl vormden met een opkomst van 43,5% en een foutloos verloop al een succes. De verkiezingen van 20 maart 2019 deden er met een opkomst van 51,3% nog een schepje bovenop. Ruim 7 miljoen kiezers brachten hun stem uit en dat was niet eerder vertoond. Onbegrijpelijk dan ook dat enkele Eerste Kamerfracties deze combinatie in het kader van het wetsvoorstel over de geborgde zetels ter discussie stelden. Gelukkig hebben de indieners en de minister daar klip en klaar op gereageerd.

Momenteel speelt als bekend de discussie over de geborgde zetels in de waterschapsbesturen. Onder druk van de Tweede Kamer heeft de minister een adviescommissie aan het werk gezet en deze Commissie Boelhouwer heeft gepleit voor afschaffing van de geborgde zetels. Vervolgens hebben de Kamerleden Bromet (GL) en De Groot (D66) een initiatief-wetsvoorstel tot afschaffing van alle geborgde zetels ingediend. Dat wetsvoorstel is door het Kamerlid Grinwis (CU) echter uiteindelijk ingrijpend geamendeerd.

“Geamendeerd” is in dit geval trouwens een eufemisme. Eigenlijk is door hem een heel nieuw wetsvoorstel ingediend, dat weinig met het oorspronkelijke wetsvoorstel te maken heeft. Het amendement liet elke geborgde categorie twee zetels behouden – een constructie die in feite neerkwam op het eerdere advies van de Adviescommissie Water. Op werkelijk het allerlaatste moment werden via een nieuw amendement de geborgde zetels voor de bedrijven geschrapt. Alleen het ongebouwd en de natuurterreinbeheerders behouden dus hun twee geborgde zetels. De terugvaloptie van de Commissie Boelhouwer, weten de ingewijden. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer hiermee ingestemd.

Elzinga heeft het initiatief-wetsvoorstel krachtig van de hand gewezen en de wetgever opgeroepen zijn huiswerk over te doen. Volgens hem doet dat geen recht aan het functionele karakter en de gesloten huishouding van het waterschap, waarbij volgens hem een andere belangenrepresentatie past.

Zelf ben ik evenmin gelukkig met deze ontwikkeling en voorlopige ontknoping. Daarin ontbreekt inderdaad specifieke aandacht voor het functionele karakter van het waterschap. Op de automatische piloot wordt het waterschap precies zoals gemeenten en provincies gemodelleerd. Dat functionele karakter noopt er echter

toe om op fundamentele onderdelen, zoals ook de schaal, de gebiedsgrenzen en het financieringsstelsel, voor andere institutionele arrangementen te kiezen. Specifiek voor de categorie bedrijven miskent deze voorlopige uitkomst het evidente belang dat bedrijven niet alleen bij het zuiveringsbeheer, maar ook bij het watersysteembeheer hebben. Om te kunnen produceren, moet de bedrijfshal niet onder water staan. Juist vanwege dat belang betalen bedrijven, naast hun stevige aandeel in de zuiveringsheffing, een kleine 20% van de watersysteemheffing voor het gebouwd. Daar mogen best twee geborgde zetels tegenover staan.

Het woord is nu aan de Eerste Kamer en het is nog lang niet zeker dat onze senaat haar fiat aan het wetsvoorstel geeft. Die behandeling vergt intussen de nodige tijd. Daardoor ontstaat dus pas relatief kort voor de waterschapsverkiezingen van maart 2023 definitieve helderheid. Ook dit is buitengewoon ongelukkig.

2.2.4 Financiering

De financiering van het waterschap is de afgelopen decennia eveneens sterk gewijzigd. Ik wijs in het bijzonder op de introductie van de ingezetenenheffing, die tegenwoordig ruim 700 miljoen euro per jaar opbrengt. De Waterschapswet verschaft de waterschappen daarmee een robuust financieringsstelsel. Het waterschap is als decentrale, functionele waterbeheerder voor 95% zelfvoorzienend, en dat zie je eigenlijk nergens in de wereld. Alleen voor de versterking van primaire waterkeringen ontvangen zij een gedeeltelijke subsidie van het Rijk. Met dat ruime eigen belastinggebied is anno 2022 circa 3,2 miljard euro gemoeid. **Ter vergelijking:** in 1950 was dat 20 miljoen euro(!) Die eigen inkomsten bieden ruimte voor jaarlijkse investeringen van 1,7 miljard euro. De *water bonds* van de Waterschapsbank – die bank is ook een typisch Nederlandse uitvinding - komen daarbij goed van pas. Vreemd genoeg is dat ruime eigen belastinggebied – anders dan de gemeentelijke en provinciale bevoegdheid om belasting te heffen – niet Grondwettelijk verankerd. Dat zou eigenlijk wél moeten.

Zonder twijfel is het financieringsstelsel één van de sterkste elementen van het hedendaagse waterschap. Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), waarover straks meer, heeft dit in 2014 onderkend.

Tegelijkertijd oordeelde de OESO echter dat het op onderdelen bepaald nog beter kan. Zo zou het beginsel 'de vervuiler betaalt' steviger kunnen worden toegepast, waarbij de diffuse lozingen vanuit de landbouw met naam en toenaam werden genoemd. Verder zou het profijtbeginsel kunnen worden versterkt door onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater steviger te belasten. Tot resultaten heeft dit nog niet geleid, maar de vooruitzichten zijn positief. De minister heeft de Tweede Kamer laten weten een traject Toekomstige Financiering Waterbeheer te zijn gestart. Daarin kunnen de OESO-aanbevelingen aan de orde komen.

2.3 Gemeenten

Dan de gemeente, de overheid die het dichtst bij de burger staat. Van meet af aan zijn de gemeenten verantwoordelijk geweest voor het rioleringsbeheer. De eerste rioleringswerken werden aangelegd vanaf het midden van de 19^e eeuw. Die ondergrondse infrastructuur voerde het afvalwater van huishoudens en bedrijven af uit het stedelijk gebied en loosde dat ongezuiverd op oppervlaktewater. Het beschermen van de volksgezondheid en het voorkomen van stankhinder was het hoofddoel. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er van het rioleringsbeheer aanvankelijk niet al te veel terecht kwam. Bestuurlijke en politieke aandacht was er niet. Men leunde ook sterk op rijksmiddelen via de vroegere Verrijningsregeling.

Gelukkig werd in gemeentelijke kring onderkend dat het rioleringsbeheer niet op orde was. Dit resulteerde in 1986 in de oprichting van de Stichting RIONED. Een kennisorganisatie die het belang van de rioleringszorg onder de aandacht moest gaan brengen en de gemeenten via het uitbrengen van leidraden en modellen moest ondersteunen. Ook de wijziging van de Wet milieubeheer die de gemeenten verplichtte een rioleringsplan op te stellen, bleek een duidelijke verbetering. Dat deze verplichting onder de komende Omgevingswet komt te vervallen, is ronduit teleurstellend.

Maar verreweg de belangrijkste verandering ligt in de totstandkoming van de Wet gemeentelijke watertaken in 2007. Die wet voorzorg het gemeentelijk rioleringsbeheer van een geheel nieuw perspectief. Naast de reguliere zorg voor de riolering werd voorzien in twee nieuwe gemeentelijke zorgplichten: voor

afvloeiend hemelwater en voor de stedelijke grondwaterstand, die via de nieuwe, brede rioolheffing kunnen worden bekostigd. De opbrengst van die heffing is, evenals de waterschapsbelastingen, geormerkt en mag alleen aan het rioleringsbeheer worden besteed. In een tijd van financiële krapte bij veel gemeenten is dat een geluk bij een ongeluk.

2.4 Provincies

De rol van de provincie in ons waterbeheer is de afgelopen decennia duidelijk afgenomen. De bekende vroegere *Provinciale Waterstaat* bestaat al lang niet meer en de provinciale positie ten aanzien van drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten heeft aan betekenis ingeboet. Een provinciaal waterschapsreglement bestaat nog maar uit enkele bladzijden en het provinciale preventieve toezicht is sterk gereduceerd. Deze ontwikkeling heeft er toe geleid dat de provincies zich zijn gaan concentreren op het regionale waterbeleid en de afstemming daarvan met andere beleidsterreinen. Een rol die ons middenbestuur op het lijf geschreven is en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is.

2.5 Rijk

De term “decentrale” in de naam van mijn leerstoel staat tussen haakjes, dus ik veroorloof mij graag een korte beschouwing over de rol van het Rijk. Die rol is tweeledig. Enerzijds is het Rijk in de persoon van de minister van Infrastructuur en Waterstaat beleidsverantwoordelijk. Anderzijds is de minister via Rijkswaterstaat (RWS) beheerder van het zgn. waterhuishoudkundig hoofdsysteem. In zijn eerste rol stelt de minister de Nota Waterhuishouding en de beleidsnota Drinkwater op en zorgt **hij** voor de noodzakelijke wet- en regelgeving, zoals de Waterwet, Waterschapswet en de Drinkwaterwet. “**Hij**” was de laatste decennia trouwens opvallend vaak een “**zij**”.

De uitvoering berust bij het Agentschap RWS, dat als gezegd het waterhuishoudkundig hoofdsysteem beheert: zeg maar de Noordzee, Waddenzee, het IJsselmeer en de grote rivieren. De “regionale” wateren berusten bij de waterschappen. Duidelijk is dus wie voor welk water verantwoordelijk is, zodat belanghebbenden weten bij wie ze met eventuele klachten moeten zijn. Logisch, zult u denken, maar in Frankrijk zijn liefst 33% van de dijken zgn. *orphan dikes*, waarvan niet precies bekend is wie ze beheert. Het effect kunt u raden. Gek

genoeg komt het omgekeerde ook voor. Het OESO-rapport over Brazilië heeft de situatie van *double dominion* aan de dag gelegd. De situatie dat er voor bepaalde wateren twee beheerders zijn. Het uiteindelijke effect is overigens niet anders dan in Frankrijk ...

Anders dan drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten beschikt RWS voor de uitvoering van zijn taken nauwelijks over eigen inkomsten. Voor een goed beheer en onderhoud van de vele waterstaatswerken komt RWS eigenlijk telkens geld tekort. Deze zwakke schakel moet eindelijk een keer worden aangepakt.

Er is nog een rijksfunctionaris met een cruciale rol in het waterbeheer: de deltacommissaris. Een regeringscommissaris die tot taak heeft zorg te dragen voor onze waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Daartoe stelt hij elk jaar een deltaprogramma op en beschikt hij via het deltafonds over voor een langere termijn gegarandeerde financiële middelen. Zoals bekend wordt deze rol sinds 2018 vervuld door Peter Glas. Oneerbiedig gezegd is de deltacommissaris een *waakhond*, die onze waterveiligheid en zoetwater-voorziening nauwlettend in het oog houdt, daarbij ver vooruitkijkt en als dat nodig is aan de bel trekt.

Buitenlandse collega's heeft onze Deltacommissaris bij mijn weten niet. Het geeft opnieuw aan dat wij ons waterbeheer op een unieke manier georganiseerd hebben. Het bevat een aantal elementen die je nergens in de wereld aantreft.

3. Enkele waarnemingen

Het is tijd voor enkele waarnemingen. In de eerste plaats is waterbeheer in Nederland voor 100% een taak van overheden. De markt komt overigens ruimschoots aan bod als het om de aanleg en het onderhoud van onze waterstaatswerken gaat. Deze constatering is niet zonder betekenis aangezien in een aantal landen, zoals Engeland en Frankrijk, de markt een veel grotere rol speelt in het waterbeheer. Aan de overkant van de Noordzee zijn belangrijke onderdelen van het waterbeheer – in het bijzonder het waterketenbeheer – onder Thatcher geprivatiseerd. Met buitengewoon matig resultaat, voeg ik daar direct aan toe.

Een tweede constatering is dat deze publieke structuur een sterk decentraal karakter heeft. Veruit het meeste geld wordt regionaal en lokaal opgehaald, bestemd en uitgegeven. Van de totale uitgaven voor het waterbeheer in

Nederland van een goede 7,8 miljard euro per jaar gaat ruim 6,3 miljard euro om bij waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Minder dan een half procent van de Rijksbegroting gaat naar het waterbeheer. Dit is eveneens een verschijnsel dat je in weinig andere landen ziet. Mits geen sprake is van een te kleine schaal, heeft een decentrale structuur inderdaad duidelijke voordelen: dichter bij de burger, gebruik van lokale kennis, minder bureaucratie, grotere efficiency, spreiding van bevoegdheden en betere verantwoording.

Er is een derde element dat ik moet noemen. Sinds een jaar of twintig werken de diverse overheden in het waterbeheer nauw samen. Dit was vroeger **écht** anders. Zelf heb ik nog meegemaakt dat gemeenten en waterschappen, ook al zaten er heel wat burgemeesters en wethouders in het waterschapsbestuur, elkaar voortdurend tegenwerkten. Het waterschap stelde zware en kostbare eisen aan gemeentelijke rioolstelsels en de gemeente plande een nieuwe woonwijk vlak naast de zuiveringsinstallatie van het waterschap. Dat is gelukkig verleden tijd. Op basis van het Bestuursakkoord Water werken de vijf partijen tegenwoordig nauw samen. Het laatste Bestuursakkoord van 2011 legde sterk de nadruk op het realiseren van kostenbesparingen. Concreet zou “tegen 2020” een kostenbesparing van 750 miljoen euro per jaar moeten worden bereikt. Door een betere samenwerking werd dat doel al eind 2017 bereikt. In 2019 werd ruim 1 miljard euro bespaard. Samenwerking loont dus!

Door die samenwerking betaalt een gemiddeld gezin met een eigen huis momenteel per jaar circa 840 euro voor het totale waterbeheer. Zonder de samenwerking had dit al snel 150 tot 200 euro per jaar meer geweest

Met die kosten is trouwens nog iets gekks aan de hand. Het totale jaarlijkse bedrag van 7,8 miljard euro is namelijk “vervuild” met een aantal belastingen die de decentrale partners jaarlijks aan het Rijk moeten betalen. Drinkwaterbedrijven en waterschappen betalen jaarlijks zo’n 850 miljoen euro aan BTW en de Belasting op Leidingwater. Waterschappen betalen voorts ruim 190 miljoen euro aan de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en ontvangen een jaarlijkse *Rijksfactuur* van ruim 30 miljoen euro voor allerlei kleine posten. Als je al deze bedragen optelt en afzet tegen de jaarlijkse uitgaven van het Rijk (even minus de uitgaven voor het deltafonds), kom je tot een opmerkelijke conclusie. Het Rijk *verdient* aan het waterbeheer. Bovendien is dat een ander ministerie, waardoor

dit bedrag aan het waterbeheer onttrokken wordt. Voor een deltaland als Nederland is dit een opvallende constatering. Nu gaat het er mij niet om onze financiële structuur ter discussie te stellen – hierin ligt volgens mij immers juist de kracht van ons waterbeheer. Wél wil ik u hiermee laten zien dat het waterbeheer voor het Rijk allesbehalve een geldverslindende kostenpost is.

Samenvattend is ons waterbeheer voor 100% een publieke taak is, is het sterk gedecentraliseerd en heeft dat decentrale beheer een solide financiële basis. Daardoor kan het slagvaardig worden uitgevoerd. Er is sprake van een succesvolle decentralisatie. Het vraagteken in de titel van deze oratie kan vervangen worden door een punt, of een uitroepteken zo u wilt.

Desalniettemin nam het kabinet Rutte II zich nog maar 10 jaar geleden voor om met name de positie van de waterschappen flink op de schop te nemen. Wat hield dat regeerakkoord ook al weer in? Verdere opschaling tot 10 á 12 waterschappen, verwijdering van de waterschappen uit de Grondwet en op termijn het samenvoegen van de waterschappen met de beoogde vijf landsdelen, waarin de huidige 12 provincies zouden moeten opgaan.

Dit ging de waterschappen duidelijk een paar bruggen te ver. Samen met de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu kozen de waterschappen onder aanvoering van toenmalig voorzitter Peter Glas voor een vlucht naar voren. De OESO werd gevraagd een oordeel te geven over ons waterbeheer. Op 17 maart 2014 presenteerde toenmalig plv. Secretaris-Generaal van de OESO, Yves Leterme, het rapport in Den Haag. De centrale boodschap van het rapport luidde dat onze organisatie van het waterbeheer op orde is en zelfs als een *global reference* mag worden beschouwd. Leterme gaf die organisatie een 8,5 (op een schaal van 10 zei hij er bij, want Belgische rapporten gaan tot 20). Tevens noemde hij de waterschappen de *ruggengraat* van het Nederlandse waterbeheer. Peer reviewer Francisco Correia, een Portugese oud-minister, had het eerder nog fraaier geformuleerd: *“Het Nederlandse waterbeheer is een Formule 1-auto, waarvan de techniek over een aantal jaren ook in gewone personenauto’s wordt toegepast.”*

Met dat rapport was de discussie over de waterschappen eigenlijk direct van de baan. Het leert ons nog eens dat kabinetsformaties riskante processen zijn. Het coalitieakkoord van het huidige kabinet Rutte IV is opvallend positief over het

waterbeheer. De terechte boodschap – zie ook het signaal van Deltares van vorige week - dat bodem en water sturend zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen en dat de watertoets een *dwingender* karakter krijgt. Het kan minder.

4. Waterbeheer in het buitenland

Van het buitenland kun je leren. Hoe steekt het waterbeheer in het buitenland in elkaar en welke lessen kunnen wij daaruit trekken? De expositie van Kadir van Lohuizen, waarmee ik deze oratie begon, heeft geïllustreerd dat het waterbeheer overal in de wereld voor grote uitdagingen staat. Het water staat veel landen letterlijk aan de lippen. Pakistan staat momenteel voor 1/3 onder water. Bijna onvoorstelbaar: een gebied zo groot als 7 x Nederland!

Het is goed om te weten hoe andere landen die uitdagingen oppakken, want ongetwijfeld zitten daar elementen in die ook bij ons het overwegen waard kunnen zijn. Daarom is het internationale werk van de waterschappen in het kader van de *Blue Deal* zo belangrijk. De medewerkers nemen waardevolle inzichten mee naar huis. Omgekeerd zijn die landen weer vaak sterk geïnteresseerd in de manier waarop wij het waterbeheer hebben georganiseerd. Zo staat in het vigerende Vlaamse regeerakkoord dat de Polders en Wateringen *naar Nederlands model* zullen worden *gerationaliseerd*. Ik heb de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen onlangs al mogen bijpraten over de omwenteling van het Nederlandse waterschap, en hoop dat men inmiddels een beetje bekomen is van de schrik... Ook de talrijke bezoeken van buitenlandse delegaties aan Nederland vormen het bewijs van die internationale interesse. Men blijkt vooral interesse te hebben voor de financiering . Gebrek aan geld voor het waterbeheer vormt voor veel landen het grootste obstakel.

Gelukkig vindt er al veel internationale uitwisseling van kennis en informatie plaats, ook door deze Universiteit. Zo werkte collega Marleen van Rijswick mee aan het bekende STAR-FLOOD-onderzoek, waarin de manier is vergeleken waarop een zestal Europese landen de zorg voor de waterveiligheid georganiseerd heeft. En samen werken we momenteel aan een project dat Vietnam aan een nieuwe Waterwet moet helpen.

Als we het over internationaal onderzoek hebben, mag de OESO niet ontbreken. Deze internationale organisatie brengt inmiddels een goede tien jaar belangwekkende studies uit over de organisatie van het waterbeheer.

Aanvankelijk waren dat vooral thematische rapporten, maar sinds 2013 verschijnen tevens specifieke landenrapporten, zoals dat over Nederland in 2014. Aldus kan een goede relatie worden gelegd tussen meer theoretische uitgangspunten en de specifieke waterorganisatie in een land. Ook de **Recommendation on Water** van eind 2016 moet ik uiteraard noemen. Die bevat twaalf concrete en herkenbare principes voor een goede organisatie van het waterbeheer. In de gedrukte versie van deze oratie, die zo buiten voor u klaar ligt, treft u ze alle twaalf aan.

Ten slotte wijs ik graag op het Water Governance Initiative, dat alle OESO-publicaties in concept-vorm bespreekt. Dit WGI bestaat uit circa 130 vertegenwoordigers uit ongeveer 40 landen: ambtenaren van waterministeries, decentrale waterorganisaties, de grote internationale waterbedrijven, de wetenschap en niet-gouvernementele organisaties. Kortom, het WGI herbergt enorm veel waterkennis. We zijn het al lang weer vergeten, maar het WGI heeft het Nederlandse rapport aangescherpt vanwege de niet optimale waterkwaliteit in ons land. Aan de “excellent track record” van Nederland werd fijntjes toegevoegd: “on several areas”.

5. Ontwerpprincipes

Het wordt tijd om enkele criteria voor een goede organisatie van het waterbeheer te formuleren. Voor die criteria bestaan diverse methodieken. Ik noemde de OESO-principes al even. In deze oratie hanteer ik graag de door het voormalige Water Governance Centre ontwikkelde *bouwstenen*. Dat doe ik vooral vanwege de daar aan ten grondslag liggende drielagen-benadering van Maarten Hofstra: de inhoudelijke, institutionele en relationele laag. Het klinkt misschien wat *soft*, maar juist die onderste, relationele laag – waarin vertrouwen en samenwerking centraal staan – bewijst ook buiten het waterbeheer haar grote waarde, haar gelijk. Concreet bestaan die *bouwstenen* uit de volgende zes ontwerpprincipes:

- een krachtige bestuurlijke organisatie;
- adequate waterwetgeving, inclusief naleving en handhavingsinstrumenten;
- een planstelsel voor het waterbeheer;

- een solide en robuust financieringsstelsel;
- participatie van belanghebbenden; en ten slotte
- afstemming en samenwerking binnen en buiten het waterbeheer.

6. Belang historische kennis

Ik kom zo langzamerhand tot een afronding. Maar niet nadat ik nog een allerlaatste opmerking heb gemaakt. Niet alleen van het buitenland, ook van het verleden valt te leren. *Om te weten waar je naar toe gaat, moet je weten waar je vandaan komt.* Je **moet** gewoon over enige kennis van onze waterhistorie beschikken om vandaag en morgen het werk goed te kunnen doen. En begrijp mij goed: niet omdat vroeger alles beter was, maar omdat je er van kunt leren. Laat ik één concreet voorbeeld noemen.

Dat ligt op het terrein van de handhaving. Het is nu bijna onvoorstelbaar, maar tot 1841 – dus 100 jaar na Montesquieu met zijn *Trias Politica* - hadden grotere waterschappen ook rechtsmacht. Zij waren bevoegd straffen op te leggen. Zelfs de doodstraf hoorde daarbij (de zgn. *hoge jurisdictie*). Rijnland had een galg op de dijk. Ook hadden sommige waterschappen een eigen brandmerk. Het waterschap als eerste tattoo-shop, wie had dat gedacht? In 1841 kwam als gezegd een einde aan deze rechtsmacht. En laat ik u uit de droom helpen. Als u denkt dat het parlement hier razendsnel een einde aan maakte, zit u er helemaal naast. De regering moest zich in de nodige bochten dwingen om het voorstel aanvaard te krijgen. Het parlement had sterke twijfels over de vraag of het wel verstandig was om deze bevoegdheid bij het waterschap weg te halen. Wat leert dit voorbeeld ons? De wetgever was toen dus doordrongen van het feit dat het waterschap over stevige handhavingsinstrumenten dient te beschikken. Tegenwoordig laat dit besef soms helaas te wensen over. Denk aan de regeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht over indirecte lozingen op de riolering.

Enige historische kennis is dus belangrijk. Nu hoeft u niet allemaal morgen een studie geschiedenis aan deze mooie universiteit te starten, maar overweeg bij voorbeeld het lidmaatschap van de Vereniging voor Waterstaatsgeschiedenis, dan krijgt u het gelijknamige Tijdschrift er tweemaal per jaar gratis bij.

7. Onderzoeksvragen

Ik rond af. Ik hoop u vanmiddag duidelijk te hebben gemaakt dat een goede waterorganisatie een keiharde randvoorwaarde voor goed waterbeheer is. Uit deze vlootschouw is gebleken dat de Nederlandse waterorganisatie op orde is en dat geeft het nodige vertrouwen voor de toekomst. Onze organisatie is internationaal stevig tegen het licht gehouden en positief beoordeeld. We worden als een *global reference* en een *Formule 1-auto* gezien.

In een tijd waarin we van crisis naar crisis hobbelen, is dat een geruststellende gedachte. Tegelijkertijd hoop ik u vanmiddag te hebben laten zien dat er nog genoeg te verbeteren valt. Laat ik u ter afsluiting een paar concrete vragen voor houden:

- Bevat ons waterprijsbeleid wel voldoende adequate prikkels voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, waar artikel 9 Europese Kaderrichtlijn Water om vraagt? Is het, zoals de OESO heeft gesuggereerd, niet verstandig om onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater zwaarder te belasten? En zou de Belasting op Leidingwater niet ook voor bedrijven moeten gaan gelden? Zou het aandeel van het vastrecht in de drinkwaterprijs niet omlaag kunnen, zodat het feitelijk verbruik zwaarder doortikt in de nota? En valt om die reden een hoger drinkwatertarief boven een bepaald standaardvolume te overwegen?
- Zou de landbouwsector niet moeten betalen voor de diffuse verontreiniging van ons water? Beprijzing is immers voor gebruikers een incentive om hun watergedrag te heroverwegen. De opbrengst kan dan terugvloeien naar agrariërs die hun bedrijfsvoering aanpassen.
- Kan het grondwaterbeheer niet eenvoudiger worden georganiseerd door de provinciale uitvoerende bevoegdheden, inclusief de heffingsbevoegdheid, aan het waterschap toe te delen? Zou die heffing conform het eerdere amendement-Van Kuijen - dus met uitzondering van de drinkwaterbedrijven - niet tevens een regulerend karakter moeten krijgen?

U ziet, er is nog volop ruimte voor verbetering. In vergelijking met het buitenland oogt het niettemin als *finetuning*: de basis is op orde en op onderdelen is verbetering mogelijk en nodig. Over dat buitenland ben ik eerlijk gezegd veel

minder optimistisch. Voor veel landen is een goede organisatie van het waterbeheer nog heel ver weg. Door internationale kennisuitwisseling zullen we moeten trachten om ook over de grens tot een betere organisatie van het waterbeheer te komen. Dat mag van een *global reference* en een *Formule 1-auto* worden verwacht.

Dankwoord

Aan het slot van mijn oratie wil ik een aantal mensen en instanties bedanken.

In de eerste plaats het College van Bestuur, de Faculteit Recht, Economie Bestuur en Organisatie en het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht voor het instellen van deze leerstoel en het in mij gestelde vertrouwen deze leerstoel te mogen bekleden. Die dank gaat ook uit naar de leden van de benoemingsadviescommissie.

Ook het bestuur van de Stichting Schilthuisfonds, dat mij benoemd heeft op deze leerstoel, past een groot woord van dank. Het bestuur en directie van de Unie van Waterschappen zeg ik dank voor de ruimte en steun die ik krijg om invulling aan mijn bijzonder hoogleraarschap te geven. De contacten met de Haagse collega's vormen een bron van inspiratie voor mij en zijn een ideale voedingsbodem om theorie en praktijk met elkaar te verbinden.

Voorts wil ik mijn beide promotoren, Alfred van Hall en Henk Kummeling, uitdrukkelijk bedanken. Zij hebben mij geïnspireerd en aangemoedigd om het wetenschappelijke pad in te slaan.

Een speciaal woord van dank richt ik tot de andere Utrechtse 'waterprofessor' Marleen van Rijswijk. Al jouw steun en vertrouwen stel ik zeer op prijs. Samen met de collega's maken we de studenten wegwijs in die wondere wereld van het waterbeheer en laten we hen zien hoe dat in de praktijk werkt.

Ik heb gezegd.