

De serie Staats- en Bestuursrecht Praktijk staat onder redactie van:

Prof. mr. J.L.W. Broeksteeg

Mr. H.A. Oldenzien

Mr. drs. R.S. Wertheim

Prof. dr. H.B. Winter

Succesvol decentraliseren? Een vlootschouw van het (decentrale) waterbeheer

Prof. mr. dr. H.J.M. Havekes

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

Deventer – 2022

Verkorte citeerwijze: Havekes, *Succesvol decentraliseren? Een vlootshouw van het (decentrale) waterbeheer (SBR Praktijk) 2022/[paragraafnummer]*

Volledige citeerwijze: H.J.M. Havekes, *Succesvol decentraliseren? Een vlootshouw van het (decentrale) waterbeheer (Staats- en bestuursrecht Praktijk) (oratie Utrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: www.wolterskluwer.nl/shop.

Ontwerp omslag: Hans Roenhorst, www.h2rplus.nl

ISBN 978 90 13 16105 2

NUR 823-301

© 2022, Wolters Kluwer Nederland B.V., H.J.M. Havekes

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/nederland/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via wolterskluwer.com/nl-nl/privacy-cookies.



Wassend water – John Noy, 2020

Inhoudsopgave

Succesvol decentraliseren? Een vlootshouw van het (decentrale) waterbeheer / 1

- 1 Introductie / 1
- 2 Huis van Thorbecke / 3
- 3 De organisatie van ons waterbeheer / 4
 - 3.1 Drinkwaterbedrijven / 5
 - 3.2 Waterschappen / 7
 - 3.2.1 Schaalvergroting / 8
 - 3.2.2 Takenpakket / 10
 - 3.2.3 Samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur / 12
 - 3.2.4 Financiering / 16
 - 3.2.5 Resumé / 17
 - 3.3 Gemeenten / 18
 - 3.4 Provincies / 21
 - 3.5 Rijk / 22
 - 3.6 Enkele waarnemingen / 24
- 4 Waterbeheer in het buitenland / 34
- 5 Ontwerpprincipes / 38
- 6 Belang van historische kennis / 39
- 7 Onderzoeksvragen / 40

Hoofdstuk 1

Succesvol decentraliseren? Een vlootschouw van het (decentrale) waterbeheer

Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer aan de Universiteit Utrecht op 3 oktober 2022.

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

1 Introductie

Begin 2020, toen corona nog ver weg leek, bezocht ik tijdens de Nieuwjaarsreceptie van de Nederlandse Waterschapsbank in het Scheepvaartmuseum de foto-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 nu opnieuw. De klimaatverandering en het effect daarvan op het peil van oceanen en zeeën heeft desastreuze gevolgen: tropische eilandstaten als de Marshalleilanden en Kiribati dreigen volledig onder water te verdwijnen, het kerkhof van Todoru op Fiji loopt bij hoogtij onder water, de oostkust van Engeland, waar door erosie complete huizen in de zee verdwijnen, Jakarta, dat bij zware regenval grotendeels overstroomt, Bangladesh, dat binnen een aantal jaren 30 miljoen watervluchtelingen heeft. Het zijn maar een paar voorbeelden van wat ons te wachten staat. Het rijzende water gaat overal op de wereld grote problemen opleveren en de foto's van Van Lohuizen hebben dat scherp vastgelegd.¹ Als ooit het bekende gezegde van toepassing is dat 'een beeld meer zegt dan duizend woorden' is dat hier het geval. Prachtig in beeld gebracht, maar ik ging met een rotgevoel naar buiten. Je werd er niet heel vrolijk van ...

Twee weken later werden we wakker geschud door Rutger Bregman met zijn open brief aan ons, landgenoten, en zijn boekje *Het water komt*.² Bregman hield ons op basis van zijn gesprekken met een aantal – vooral Utrechtse – wetenschappers een 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 steden als Den Haag, Delft, Rotterdam, Amsterdam, Leiden en Haarlem. Bregmans wake-up call kreeg terecht veel aandacht. Even terecht zijn door de deltacommissaris en sommige wetenschappers in reactie op al die media-aandacht flink wat liters olie op de golven gegooid om te voorkomen dat de inwoners van die mooie steden al vast hun

¹ De stijgende zeespiegel heeft Van Lohuizen in de greep. In 2021 publiceerde hij het prachtige fotoboek *After us the deluge* (Lannoo, België), met een introductie van watergezant Henk Ovink en speciale aandacht voor Groenland, de Verenigde Staten, Panama, Indonesië, de Pacific, Bangladesh en Nederland. De bijdrage over Nederland is van de hand van Urgenda-directeur Marjan Minnesma.

² Rutger Bregman, *Het water komt. Een brief aan alle Nederlanders*, De Correspondent 2020.

koffers gingen pakken. Mij gaat het nu even niet om de precieze omvang van de zeespiegelstijging, die valt zeker voor de lange termijn ook niet exact te voorspellen, maar om de essentie van de boodschap van Bregman. We moeten aan de slag, anders houden we onze voeten niet droog.

Die boodschap is meer dan ooit op zijn plaats. In het verleden hebben we dergelijke boodschappen nogal eens genegeerd – Bregman verwijst niet zonder reden naar *dr. Cassandra*, Johan van Veen – en die luxe kunnen we ons nu gewoon niet permitteren.³ Om in de mooie metafoor van collega Co Verdaas⁴ te blijven: we zullen aan ons paradijs moeten blijven werken om dat te beschermen en te behouden. Van Lohuizen noch Bregman zullen trouwens vermoed hebben dat al zo kort na hun expositie respectievelijk open brief Zuid-Limburg overstroomd zou raken.

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 ook in de toekomst met succes veilig te kunnen stellen. Op zich is dat helemaal geen nieuws. Onze toenmalige kroonprins Willem-Alexander zei het al in de voorbereiding van de Johannesburg Summit van 2002: “The world water crisis is a crisis of governance – not one of scarcity.” Nu gaat dit citaat over droogte, maar daar kunt u ook rustig overstromingen en slechte waterkwaliteit voor lezen. Het klinkt heel logisch, maar ook deze boodschap wordt vaak weggedrukt. We gaan in de wereld nogal slordig om met de organisatie van het waterbeheer en dat dreigt de problemen die ons bedreigen bijna onoplosbaar te maken. Soms is de organisatorische schaal waarop het waterbeheer uitgeoefend wordt volstrekt inadequaet. 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, die begin 2020 uitgebreid is herdacht, was dat het Rijk in de jaren daarvoor steeds opnieuw bezuinigde op het budget voor de rivierdijkversterkingen. Men legde liever een snelweg aan. Ja, zo plat was het soms. Dat kan dus niet langer. Onze overheid heeft de grondwettelijke plicht (artikel 21) 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*⁵ niet eenvoudiger op en 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. Hoe zit het

³ Bregmans boekje leidde tot nieuwe aandacht voor Johan van Veen. Willem van der Ham presenteerde een prachtig vormgegeven hernieuwde uitgave van zijn eerdere biografie, *Johan van Veen, meester van de zee. Grondlegger van het Deltaplan*, Amsterdam 2020, met een voorwoord van Rutger Bregman. Vrijwel tegelijkertijd werd op 28 september 2020 op Schielands Hoge Zeedijk te Capelle aan den IJssel – dichtbij het eerste Deltawerk, de stormvloedkering in de Hollandse IJssel – een standbeeld van Johan van Veen onthuld.

⁴ J.C. Verdaas, *Gebiedsontwikkeling. De paradox van het paradijs* (oratie), Delft 2019.

⁵ Deze term komt uit het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad van 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, NJ 2020/41, m.nt. J. Spier, *M en R* 2020/8, m.nt. T.J. Thurlings-Rassa. In dit arrest merkt de Hoge Raad de door gevaarlijke klimaatverandering veroorzaakte zeespiegelstijging aan als risico voor een ernstige aantasting van het leven en welzijn van ingezetenen van Nederland en stelt de Hoge Raad dat door de mogelijkheid van een sterke stijging van de zeespiegel Nederland voor een deel onbewoonbaar kan worden (r.o. 5.6.2).

institutional design in elkaar? Op welke ontwerpprincipes is ons waterbeheer gestoeld?⁶ De meeste landgenoten van Bregman weten trouwens niets van onze waterorganisatie. Gelukkig hebben zij er wel, zo bleek uit een enquête van het Hoogwaterbeschermingsprogramma van begin 2020, opvallend veel vertrouwen in dat de overheid ervoor zorgt dat zij veilig zijn. Een recenter onderzoek van Wageningen Universiteit onder 2.062 landgenoten bevestigt dit beeld.⁷ Het publieke vertrouwen in Rijkswaterstaat (7.8) en de waterschappen (7.6) is in Nederland substantieel hoger dan het algemene politieke vertrouwen (5.1). Dat relatief grote vertrouwen blijkt vooral gebaseerd op de capaciteit van beide instanties om ons te beschermen tegen hoogwater en overstromingen. Dat vertrouwen schept verplichtingen. In een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau⁸ over onze nationale identiteit scoort het water bovendien hoog en zetten onze landgenoten de Deltawerken en de dijken op plaats zeven en tien. Nederlanders hebben dus iets met waterbeheer, in ieder geval met de waterveiligheid. Iets ‘hebben met’ is overigens iets anders dan ‘iets weten van’. Laten we er maar geen doekjes om winden: de gemiddelde Nederlander heeft geen idee hoe het waterbeheer in elkaar zit en welke instituties daarbij een rol spelen.⁹ Mogelijk kan het feit dat in de herijkte, en in bepaalde opzichten gewijzigde, Canon van Nederland de Beemster en de Watersnood van 1953 hun plaats behouden hebben, hier enige verbetering in brengen.¹⁰ Overigens kent de waterwereld al langer zijn eigen canon. Op verzoek van de toenmalige staatssecretaris stelde een commissie onder voorzitterschap van Alfred van Hall in 2009 een Watercanon op met een gloedvolle introductie van commissielid Herman Pleij en 25 raak gekozen vensters.¹¹

2 Huis van Thorbecke

Alvorens de Nederlandse organisatie van het waterbeheer tegen het licht te houden, moet iets over het bekende Huis van Thorbecke worden gezegd. Vertrouwde bewoners van dat huis zijn gemeenten, provincies en het Rijk. Maar is er ook plaats voor de waterschappen? Toenmalig Unievoorzitter De Graeff zag in een van zijn jaarredes voor hen een ‘belangrijke zijvleugel’ in dat huis weggelegd,¹² terwijl ik ook wel minder prestigieuze onderkomens als het souterrain of de vliering langs heb zien komen. Of Thorbecke dat zélf ook zo zag, is onbekend. Hieruit moet niet het misverstand rijzen dat Thorbecke niet

⁶ G. Boogaard, *Decentraliseren kun je leren* (oratie), Deventer 2020, p. 11 e.v.

⁷ *Het Nederlands waterbeheer. Publiek vertrouwen niet vanzelfsprekend*, WUR 2020.

⁸ Rapport *Denkend aan Nederland*, Den Haag 2019.

⁹ Ook de OESO verbaasde zich in 2014 over het lage waterbewustzijn van de Nederlanders, OECD, *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2014, p. 51-75. OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (in het Engels: OECD, dat staat voor Organisation for Economic Co-operation and Development).

¹⁰ Rapport van de Commissie herijking Canon van Nederland, *Open vensters voor onze tijd. De Canon van Nederland herijkt*, Amsterdam 2020.

¹¹ *Zoden aan de dijk. 25 peilingen naar Nederland als waterland*, Amsterdam 2009.

¹² *Het Waterschap* 2001, nr. 21, p. 1009.

geïnteresseerd zou zijn in het waterschapsinstituut. Het navolgende citaat uit diens brief over de Magt der Provinciale Staten uit 1843¹³ mag dat illustreren:

“Het onderwerp trekt mij. Het is moeielijk, maar der moeite waard... Het raakt een publieke zorg, die zoo oud schier als de bevolking, voorwaarde der bewoonbaarheid van ons land was en blijft. Een gebied van provinciale magt, dat in een door de omwenteling niet ontbonden huishouden opgevolgd, met tallooze feiten of inrigtingen uit alle eeuwen onzer geschiedenis te doen heeft. Een deel van ons, zoo weinig ontwikkeld, administratief regt, dat vaste regeling te meer behoeft, hoe groter verscheidenheid van openbare en bijzondere belangen het omvat; en waar tevens de regels, ter overeenbrenging van beider wederzijdsche, duizendvoudige eischen, te betrachten, dieper liggen dan in eenig ander vak van bestuur.”

Aan de in de Grondwet van 1848 voorziene organieke Waterschapswet, zoals in andere bepalingen in een Gemeentewet en Provinciewet voorzien werd, kwam Thorbecke echter niet toe. De waterschappen moesten uiteindelijk tot 1992 geduld opbrengen. Het werd toentertijd gewoonweg ondoenlijk geacht om die paar duizend waterschappen met hun vele, onderling sterk uiteenlopende regelingen, in één wet onder te brengen. Wel verzorgde het hoofd van zijn Afdeling Waterstaat, Quarles van Ufford, een handleiding van liefst 147 pagina's met eisen waaraan een provinciaal waterschapsreglement diende te voldoen.¹⁴ Het vergt niet heel veel fantasie om in deze handleiding een Waterschapswet *avant la lettre* te zien. Bij de opstelling van Thorbecke¹⁵ moet nog worden aangetekend dat de waterschappen in die jaren waarschijnlijk helemaal niet zaten te wachten op Haagse bemoeienis in de vorm van een Waterschapswet. Zij regelden hun zaken als vanouds wel met de provincies. Door Auke van der Woud is hier eerder op gezinspeeld¹⁶ en ik ben geneigd het met hem eens te zijn.

En over Thorbecke gesproken. Collega's Lilian van Karnebeek, Frank Groothuijse en Marleen van Rijswick doen momenteel onderzoek met als intrigerende titel 'Wat zou Thorbecke van de Omgevingswet hebben gevonden?'. In dit onderzoek staan de gevolgen van die wet voor de machtenscheiding en de normatieve betekenis van wetgeving centraal. De titel klinkt als een thriller, ik ben nu al benieuwd naar de ontknoping.

3 De organisatie van ons waterbeheer

In deze oratie wil ik als gezegd nader stilstaan bij de organisatie van ons waterbeheer. Alvorens de verschillende partijen die daarin een rol spelen onder de loep te leggen, past nog een tweetal prealabele opmerkingen. In de eerste plaats wordt in die beschrijving niet volstaan met hoe het nu is, maar worden daarin tevens de belangrijkste ontwikkelingen en wijzigingen geschetst. Waterbeheer is, net als het water zelf, namelijk bepaald geen statisch, maar een dynamisch beleidsterrein waarin met name de afgelopen decennia veel institutionele aanpassingen hebben plaatsgevonden. *Panta Rhei*. In de tweede plaats wordt de beschrijving, vooruitlopend op de aandacht die verderop in deze oratie uitgaat naar enkele internationale studies, gelardeerd met een aantal buitenlandse praktijkvoorbeelden. Die geven

¹³ Het citaat is voorin te vinden in N.F. van Nooten, *De Nederlandsche Wetgeving op de Waterschappen, Dijk- en Polderbesturen*, Schoonhoven 1879.

¹⁴ J. Quarles van Ufford, *Handleiding voor de vaststelling der nieuwe waterschapsreglementen*, Den Haag 1851.

¹⁵ Zie ook A. Douwes, 'De waterschappen ten tijde van Thorbecke', *Het Waterschap* 1998, p. 310-315.

¹⁶ A. van der Woud, *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam 2007 (vijfde druk), p. 181.

namelijk aan dat ons Nederlandse model niet vanzelfsprekend hoeft te zijn en dat het ook anders kan. Met deze opmerkingen in gedachten wordt nu dieper ingegaan op onze Nederlandse waterorganisatie. Achtereenvolgens passeren de drinkwaterbedrijven, de waterschappen, de gemeenten, de provincies en het Rijk de revue.¹⁷

3.1 Drinkwaterbedrijven¹⁸

Allereerst iets over de drinkwaterbedrijven, want die maken ook deel uit van onze publieke organisatie van het waterbeheer. Nog net, moet ik daarbij direct opmerken. Het had weinig gescheeld of de drinkwaterbedrijven waren in het kader van het marktdenken van eind jaren negentig onze (grote) energiebedrijven achternagegaan en in private handen gekomen. Een motie Feenstra (PvdA) c.s. wist dat op het laatste moment te voorkomen.¹⁹ Voor de samenwerking met de andere partners in de waterketen (drinkwatervoorziening-riolering-afvalwaterzuivering) is dit behoud van het publieke karakter van grote betekenis geweest. Dat publieke karakter volgt eigenlijk al uit artikel 1 Drinkwaterwet, waarin staat dat, als een drinkwaterbedrijf de rechtsvorm van een NV of BV heeft, de statuten moeten bepalen dat het aandelenkapitaal – dus de eigendom – middellijk of onmiddellijk moet worden gehouden door ‘publiekrechtelijke rechtspersonen’, en dat zijn volgens dezelfde bepaling de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een gemeenschappelijke regeling. In de praktijk zijn de drinkwaterbedrijven vooral provinciaal of gemeentelijk eigendom.²⁰ De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft overigens een behoorlijk dikke vinger in de pap, doordat hij onder meer de distributiegebieden vaststelt waarbinnen de drinkwaterbedrijven min of meer monopolist zijn, eens in de zes jaar een Beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening en een jaarlijks verslag over de kwaliteit van het drinkwater vaststelt, toestemming moet geven voor fusies, handhavend kan optreden en in buitengewone omstandigheden noodmaatregelen kan treffen.

Onze drinkwaterbedrijven hebben een historie van ruim 170 jaar. Rond 1850 werd in Amsterdam het eerste drinkwaterbedrijf opgericht.²¹ Tussen 1870 en 1940 groeide het aantal drinkwaterbedrijven tot ongeveer 220 en vanaf toen liep het aantal sterk terug naar de tien drinkwaterbedrijven van nu. Misschien minder spectaculair als het opschalingsproces bij de waterschappen, waarover later meer, maar toch opvallend. Die organisatorische schaal blijkt geschikt om het belangrijke werk – het leveren van drinkwater aan huishoudens en bedrijven²² – vakkundig en efficiënt te verrichten. Via verplichte periodieke prestatievergelijkingen (gelukkig

¹⁷ Zie specifiek voor het waterkwaliteits- en zuiveringsbeheer en de rol die genoemde organisaties daarin spelen Herman Havekes, Diederik van der Molen, Marleen van Rijswijk & Willem Wensink (red.), *Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst*, Den Haag: Koninklijk Nederlands Waternetwerk 2021. Het boek is gratis te downloaden van de website Waternetwerk.nl. Zie de uitvoerige recensie van dit boek van Woldendorp in *M en R* 2022/17, p. 87-93.

¹⁸ De gegevens in deze paragraaf zijn hoofdzakelijk ontleend aan de *Drinkwaterstatistieken 2022. Van bron tot kraan*, Den Haag: Vewin 2022.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 869, nr. 2.

²⁰ Het Amsterdamse Waternet is ondergebracht in een stichting van de gemeente Amsterdam en het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht.

²¹ Jaffe Vink, *Holy shit!*, Amsterdam 2018, p. 39-45.

²² De levering van industriewater blijft hier verder buiten beschouwing.

is er voor *benchmark* een goed Nederlands synoniem)²³ wordt er informatie verschaft en verantwoording afgelegd. Bovendien heeft juist de invoering van deze prestatievergelijking binnen de drinkwatersector tot een significante productiviteitsgroei geleid. Waar zo'n groei volgens de *Wet van Baumol* in het nu eenmaal arbeidsintensieve publieke domein vaak lastig te realiseren valt en sommige sectoren, zoals de rechterlijke macht en het onderwijs, in de periode 1980-2020 met negatieve groeicijfers van 1% tot 2% zijn geconfronteerd, springt de drinkwatersector er positief uit. Van de 15 onderzochte (semi)publieke sectoren scoren zij met een productiviteitsgroei van 2% zelfs het hoogst.²⁴

Overigens loopt de schaal van de tien bedrijven sterk uiteen. Zo is Vitens qua aantal aansluitingen, productie, afzet en omzet (bijna) tienmaal zo groot als het Groningse en het Drentse drinkwaterbedrijf. Als we nader inzoomen op die schaal valt op dat de afgelopen decennia sprake is geweest van een flinke efficiëncyslag. Tussen 1990 en 2005 daalde het aantal (vaste) medewerkers van 8.500 naar circa 5.000. Dit terwijl het leidingennet vanaf 1990 met zo'n 30.000 km en het aantal aansluitingen met bijna 2,5 miljoen tot ruim 8 miljoen is toegenomen. Ondanks deze sterke toename van het aantal aansluitingen is het drinkwaterverbruik per persoon de afgelopen jaren teruggelopen naar zo'n 120 liter per dag. Dit is met name bereikt door technische ontwikkelingen, zoals waterbesparende toiletten, douchekoppen en zuiniger wasmachines. Juist die voorzieningen in huis vragen het meeste water. De droge zomers van de laatste jaren²⁵ resulteren overigens in een lichte groei van het huishoudelijk gebruik. Er moeten zwembaden worden gevuld! Ons drinkwater komt voor 66% uit (oever)grondwater en voor 34% uit oppervlaktewater.

Deze efficiëncyslag is niet ten koste gegaan van de kwaliteit van ons drinkwater. Die kwaliteit is op een buitengewoon hoog niveau gebleven: het drinkwater voldoet bij 99,95% van de metingen aan de wettelijke normen, zo blijkt uit rapportages van de Inspectie Leefomgeving en Transport. Die uitmuntende kwaliteit van ons drinkwater komt direct terug in het algemene klanttevredenheidsonderzoek dat Kantar Public in 2019 deed onder 6.500 klanten (650 per bedrijf). Die klanten gaven een gemiddeld rapportcijfer van een bijna jaloersmakende 8,1. De drinkwaterbedrijven scoren daarmee beduidend hoger dan een aantal andere maatschappijbreed opererende organisaties die in basisbehoeften voorzien: gemeente (6,9), Belastingdienst (6,5), zorgverzekeraar (7,5), internetprovider (7,4) en energiebedrijf (7,7). Het rapportcijfer voor de algemene dienstverlening (onderverdeeld in verhelpen van storingen, onderhoud, verhuizing/klantmutaties, meteropname en facturering) was in 2019 met 7,9 eveneens hoog.

Dan de prijs van het drinkwater, want de drinkwaternota is geen 'belasting', maar een prijs. Is ons hoogwaardige en betrouwbare drinkwater duur voor huishoudens? Dat valt behoorlijk mee. De gemiddelde prijs, die uit een vastrecht en een variabel deel afhankelijk van het feitelijk verbruik

²³ Zie artikel 39 e.v. Drinkwaterwet.

²⁴ Aldus Jos Blank en Alex van Heezik van IPSE Studies in *Binnenlands Bestuur*, 51/2019, p. 38-41.

²⁵ Zie René Didde, *Nederland Droogteland. Van waterschaarste en bodemdaling tot regentuinen en hoogwaterboerderijen*, Uitgeverij Lias 2021. Dit boekje behandelt alle aspecten van de droogteproblematiek en bevat interessante suggesties om deze problematiek te lijf te gaan.

bestaat,²⁶ ligt rond de € 1,80 per m³. De verhouding in de prijs tussen het vastrecht en het feitelijk gebruik is 46%-54%. Bij die prijs moet bedacht worden dat gemiddeld € 0,50 hiervan veroorzaakt wordt door belastingen van met name de rijksoverheid (btw en belasting op leidingwater) en deels door de provinciale grondwaterheffing en precario van gemeente en/of waterschap. Zonder die belastingen zou het drinkwater voor huishoudens bijna 30% goedkoper zijn. In zoverre valt het verzet van de drinkwaterbedrijven tegen deze belastingen wel te begrijpen.²⁷ De financiële positie van de tien drinkwaterbedrijven is gezond. Men draait een jaarlijkse omzet van bijna € 1,4 miljard en heeft een (lang) vreemd vermogen van ruim € 3,3 miljard, maar hier staan naast de activa van ruim € 6,7 miljard ook reserves van meer dan € 2,6 miljard tegenover. Die gezonde positie maakt het mogelijk dat de drinkwaterbedrijven jaarlijks meer dan € 600 miljoen investeren. Van stilstand (en dus achteruitgang) is geen sprake. Ook maakt die positie het mogelijk dat de drinkwaterbedrijven in extreem droge perioden hun klanten oproepen om hun auto niet te wassen, hun tuinen niet te vaak te besproeien en niet te veel zwembaden te vullen. Dat is toch logisch, hoor ik u denken. Uiteraard, en voorlichting aan de consument is op grond van artikel 7 Drinkwaterwet zelfs een wettelijke verplichting. Maar in de VS kunnen de enkele tienduizenden *water utilities* zich een dergelijk signaal aan hun klanten financieel gezien gewoonweg niet veroorloven. Zij zouden failliet gaan. En dit terwijl het gemiddelde drinkwaterverbruik per persoon er meer dan vijfmaal zo hoog ligt als in Nederland en de droogteproblemen sommige staten al boven het hoofd groeien. Een beter bewijs van het belang van een goede organisatorische schaal valt nauwelijks te vinden.

Deze korte vogelvlucht langs de drinkwaterbedrijven laat zien dat onze drinkwatervoorziening organisatorisch goed in elkaar zit.²⁸ Dat is geen overbodige luxe, aangezien lopende ontwikkelingen, zoals de (diffuse) vervuiling van grondwater en oppervlaktewater, droogte en sterke groei van het aantal woningen, het voor deze bedrijven niet eenvoudiger maakt om te voldoen aan hun in artikel 3 Drinkwaterwet vastgelegde zorgplicht voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening. De drinkwaterbedrijven zijn hierbij bovendien sterk afhankelijk van het overheidsbeleid op voor hen relevante terreinen. In dat verband kan het geen kwaad erop te attenderen dat de zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op grond van artikel 2, eerste lid, Drinkwaterwet op (alle) bestuursorganen rust.

3.2 Waterschappen²⁹

In het kader van deze vlootschouw sta ik iets langer stil bij de waterschappen en gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de ingrijpende institutionele veranderingen, die het eeuwenoude waterschap de

²⁶ Ter vergelijking: in Argentinië bestaat het *Canilla libre*-systeem waarbij het drinkwatertarief los van het feitelijk verbruik wordt vastgesteld, hetgeen uiteraard geen enkele rem op het verbruik legt. Zie OECD, *Water Governance in Argentina*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2019, p. 57.

²⁷ Men laat ook niet na deze belastingen keurig op de nota te vermelden.

²⁸ Ook de Europese Commissie en de OESO constateerden dit een paar jaar geleden nog eens, OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*, OECD Studies on Water, Paris: OECD Publishing 2020.

²⁹ Zie H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging* (diss.), Den Haag 2009, H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer 2014, p. 105-170, H.J.M. Havekes & W.J. Wensink (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2015, en

afgelopen decennia heeft ondergaan.³⁰ Eerder³¹ heb ik wel gesteld dat het waterschap opnieuw is uitgevonden, en dat heeft de nodige gefronste wenkbrauwen opgeleverd. Het zijn ook grote woorden. Dat die stelling toch niet al te overtrokken is, wil ik hierna illustreren. Dat overzicht dient nog een doel. Mijn ervaring is dat de institutionele omwenteling van het waterschap in de bestuurlijke buitenwereld relatief onbekend is. Ik merk dat eigenlijk keer op keer. Dat is spijtig, omdat daarvan door de medeoverheden zeker te leren valt. Waar de water(schaps)sector er verstandig aan doet de ontwikkelingen in het openbaar bestuur te volgen en waar nodig te vertalen, doen de medeoverheden er op hun beurt goed aan de ontwikkelingen in het waterbeheer en bij de waterschappen te volgen. Er is nu vooral sprake van eenrichtingsverkeer, en dat is spijtig.³² Deze oratie beoogt hierin enige verbetering te brengen. Een tweede opmerking vooraf houdt verband met het feit dat veel van de veranderingen in gang zijn gezet door de strategische visie *Water centraal*, die een denktank van de Unie van Waterschappen eind 1996 uitbracht.³³ Dit rapport bevatte, nog geen twee jaar nadat de Waterschapswet effectief in werking getreden was, ingrijpende voorstellen die in waterschapskring allesbehalve gemeengoed waren en waarvoor de verenigingsrechtelijke spelregels ook enigszins geweld werd aangedaan. Niettemin waren tien jaar later vrijwel alle voorstellen gerealiseerd. Er zijn strategische visies waarmee minder gebeurt. Het waterschap heeft aldus zélf vorm gegeven aan zijn omwenteling en dat maakt de kans op succes uiteraard een stuk groter.

Achtereenvolgens sta ik hierna stil bij de grote veranderingen op het vlak van de schaal, het takenpakket, de samenstelling en verkiezing van het bestuur en de financiering van het waterschap.

3.2.1 Schaalvergroting

Zoals bekend kende ons land in de vorige eeuw nog enkele duizenden waterschappen. Om precies te zijn: in 1950 bestonden er 2.647 waterschappen, in alle kleuren en maten. Het was een bonte bestuurlijke lappendeken. Men hoeft geen aanhanger te zijn van de school *big is beautiful* om te beseffen dat dit aantal aan de ruime kant is. Het belangrijke, existentiële, werk vereist een zekere minimale schaal. Zonder dat precies valt te bepalen, laat staan uit te rekenen, wat de meest optimale schaal voor (water)organisaties is, valt toch wel iets te zeggen over dit belangrijke punt. Daarbij komt dat er midden vorige eeuw niet alleen veel waterschappen bestonden, maar in veel regio's meer dan één in hetzelfde gebied. Ondanks de rolverdeling die tussen deze waterschappen bestond, deed dit niet alleen afbreuk aan de transparantie, maar schulde hierin ook het risico van een gebrekkige onderlinge afstemming met alle potentieel schadelijke gevolgen van dien. Gelukkig ligt de tijd dat de waterschappen

R. Nehmelman, 'Het waterschap', in: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer 2020, p. 227-247.

³⁰ Zie voor de ontwikkeling van het vroege waterschap Milja van Tielhof, *Consensus en conflict. Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800*, Hilversum 2021, waarin onder meer de mythe dat het waterschap de oudste democratische instelling zou zijn wordt doorgeprikt.

³¹ H.J.M. Havekes, 'Verandering en continuïteit in de polder. De institutionele ontwikkeling van het waterschap in de periode 1992-2017', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 2018, nr. 1/2, p. 47-70.

³² Er gloort echter enig licht aan de horizon. In het op 10 september 2020 gepresenteerde rapport *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet* van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen wordt op p. 58 gewezen op de regie in het deltaprogramma.

³³ Rapport *Water centraal. Waterbeheer in de volgende eeuw*, Den Haag: Unie van Waterschappen 1996.

aan 'overdijken' deden (een dijk iets hoger aanleggen dan die aan de overzijde van de rivier met als doel te zorgen dat die dijk aan de overkant eerder overstroomde en de eigen dijk behouden bleef) en zelfs bij elkaar de dijken doorstaken, al een paar eeuwen achter ons.³⁴ Maar nog tijdens de al weer vergeten watersnood in Noord-Holland van najaar 1994 vertoonde de afstemming en communicatie tussen het boezemwaterschap en de inliggende polderwaterschappen de nodige gebreken.³⁵ Vandaar ook de roep van de eerdergenoemde denktank in *Water centraal* om zgn. all-in waterschappen, die binnen één gebied alle waterschapstaken uitvoeren.

Sinds 2018 kent ons land nog slechts 21 waterschappen.³⁶ 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.³⁷ Ter vergelijking: het aantal provincies is in deze periode toegenomen met één (Flevoland) en het aantal gemeenten afgenomen van 1015 naar 344. Waren er in 1950 nog ruim 2,5 maal zo veel waterschappen als gemeenten, nu zijn er 21 waterschappen op 344 gemeenten. Het voelt alsof de waterschappen met het opschalingsproces de gemeenten op de bestuurlijke snelweg met 300 km per uur hebben ingehaald en dat de provincies op het parkeerterrein stonden.

Al die fusies hebben tot veel grotere waterschappen geleid. Sommige provincies kennen nog maar één waterschap (Friesland, Flevoland, Zeeland en Limburg). Toch zijn ook de huidige waterschappen goeddeels op waterstaatkundige grenzen gebaseerd. Dit blijkt uit het feit dat meer dan de helft van de waterschappen een interprovinciaal karakter heeft. Rivierenland ligt zelfs in vier provincies en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam liggen allebei in drie waterschappen. Het waterbeheer stelt zijn eigen bestuurlijke grenzen. Overigens acht de Unie van Waterschappen het schaalvergrotingsproces nu wel voltooid. In een strategische visie van medio 2015 wordt erop gewezen dat verdere fusies, doordat waterschappen al op veel terreinen onderling nauw samenwerken, niet altijd meer tot substantiële kostenbesparingen zullen leiden.³⁸ Een te ver doorgevoerde schaalvergroting gaat voorts gepaard met minder gebiedskennis, grotere bureaucratie en minder direct contact met de belanghebbenden, zaken waarvan het waterschap het als vorm van lokaal en regionaal bestuur juist moet hebben. In die zin past volgens de Unie terughoudendheid ten aanzien van een verdere schaalvergroting en dat lijkt mij een correcte constatering.

³⁴ Van Tielhof, *Consensus en conflict*, p. 231 memoreert dat bij deze conflicten soms zelfs doden vielen.

³⁵ Aldus de conclusie van de Commissie Van Gelder die de wateroverlast van medio september 1994 onderzocht; zie *Het Waterschap* 1995, p. 54-56.

³⁶ Over het al dan niet bestaan van het aan de Friese waddendijk gelegen Blija Buitendijks is lang verschillend gedacht. Het waterschap was in veel opzichten regelrecht in strijd met de regels van de Waterschapswet, maar is in het kader van de reorganisatie van het Friese waterschapsbestel, voor zover bekend, nooit formeel opgeheven. Eind 2017 heeft de provincie Fryslân echter besloten dit waterschap formeel op te heffen, waarmee aan alle onduidelijkheid een einde is gekomen.

³⁷ In Van Dale, *Groot woordenboek hedendaags Nederlands*, Utrecht/Antwerpen 2008 (vierde editie) heb ik vergeefs naar het woord gezocht.

³⁸ Visie Openbaar Bestuur, *Waterbestuur dat werkt*, Den Haag: Unie van Waterschappen 2015, p. 23.

3.2.2 Takenpakket

Op het punt van het takenpakket is wellicht nog het minst veranderd, maar ook hier hebben zich enkele noemenswaardige ontwikkelingen voorgedaan. Daarbij vervulde het in de Waterschapswet opgenomen decentralisatiebeginsel goede diensten, zodat hier iets meer over moet worden gezegd.³⁹ Artikel 2, tweede lid, Waterschapswet bepaalt: *“Voor de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid geldt dat taken, als bedoeld in artikel 1, tweede lid, eerste volzin (het watersysteem- en zuiveringsbeheer, HJMH), aan waterschappen worden opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.”* Aanvankelijk kwam deze bepaling niet in het wetsvoorstel voor; het werd op aandrang van de waterschappen bij nota van wijziging ingevoegd. De bepaling spreekt uitdrukkelijk uit dat de zorg voor het lokale en regionale waterbeheer door de provincie in beginsel aan waterschappen *moet* worden opgedragen. Slechts wanneer dit afbreuk zou doen aan een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, kan door de provincie van dit beginsel worden afgeweken. Die wettelijke uitzonderingsgrond heeft zijn betekenis inmiddels verloren. Zij stamt uit een tijd waarin er nog circa 150 waterschappen bestonden, die soms inderdaad te klein waren om bepaalde taken goed op te kunnen pakken. Voor de 21 waterschappen van nu is dat eigenlijk nooit aan de orde. Aldus is het (functionele) decentralisatiebeginsel robuust vormgegeven. De decentralisatiebepalingen van artikel 117, eerste lid, Gemeentewet en artikel 115, eerste lid, Provinciewet zijn duidelijk minder krachtig geformuleerd. Op grond van deze bepalingen ‘bevordert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de decentralisatie ten behoeve van gemeenten en provincies’. Het tweede lid van genoemde bepalingen biedt gemeenten en provincies overigens iets meer houvast, aangezien dit noopt tot een grondige motivering indien bepaalde aangelegenheden niet op gemeentelijk dan wel provinciaal niveau worden belegd. Dölle en Elzinga spreken desondanks van een ‘boterzachte’ bepaling.⁴⁰

Dankzij het decentralisatiebeginsel van de Waterschapswet droegen in de jaren negentig ook de provincies Groningen, Friesland en Utrecht, die het waterkwaliteitsbeheer aanvankelijk zelf uitvoerden, deze taak op aan waterschappen. Voorts werden omvangrijke (stedelijke) gebieden, zoals Utrecht, Alkmaar en Breda en de 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 bijbehorende grondwaterheffing bleef merkwaardig genoeg bij de provincies berusten. Ik kom hier nog op terug. Ten slotte berust sinds 2011 ook de muskus- en beverrattenbestrijding, die voorheen bij de provincies lag, bij de waterschappen.⁴¹ Aan deze (functionele) decentralisatie lagen vooral financiële overwegingen ten grondslag. Het waterschap kan de taak met zijn watersysteemheffing bekostigen en het Rijk hoeft daardoor geen geld (circa € 20 miljoen per jaar) meer in het provinciefonds te storten.

In dit kader mag niet onvermeld blijven dat die taken tegenwoordig heel anders worden uitgeoefend dan vroeger. Van het waterschap wordt terecht verlangd dat het zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid toont. Hierbinnen is bijvoorbeeld ruimte voor de in samenwerking met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Infrastructuur en Waterstaat in

³⁹ Zie uitvoerig Havekes (diss.), p. 149-157.

⁴⁰ A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga (m.m.v. J.W.M. Engels), *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer 2004 (derde druk), p. 167-168.

⁴¹ Wet van 23 mei 2011, *Stb.* 270.

2018 gesloten *Blue Deal*, die 20 miljoen mensen wereldwijd toegang moet geven tot voldoende, schoon en veilig water. Ook de ontwikkeling waarin bestaande rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) worden omgebouwd tot Energie- en Grondstoffenfabrieken⁴² en aquathermie huizen gaat verwarmen (en koelen) – nog geen twintig jaar geleden had niemand hiervan gehoord – past hier uitstekend binnen. Overigens heeft met name laatstgenoemde ontwikkeling vragen doen rijzen of een dergelijke taak het waterschap als functioneel bestuur wel past en of daarvoor de belastingmiddelen mogen worden ingezet. De minister heeft eind 2018 aangekondigd op korte termijn via een wetswijziging aan deze twijfel een einde te maken.⁴³

Alhoewel er zeker sprake is van een nieuwe taakinfilling, van nieuwe accenten, zijn de kerntaken van het waterschap niet wezenlijk gewijzigd. Het gaat anno 2020 nog steeds om droge voeten en om schoon en voldoende (zoet) water. Om deze reden was ik niet zo gelukkig met de, ongetwijfeld goed bedoelde, suggestie van Water Natuurlijk rond de waterschapsverkiezingen van 2019 om de waterschappen om te dopen in 'klimaatenschappen'. Uiteraard zijn de waterschappen volop bezig met klimaatadaptatie, maar dat doen de andere overheden eveneens. Met zo'n naam zouden de waterschappen zich een veel te grote broek aanmeten.

Al met al is het huidige takenpakket van het waterschap zo ongeveer compleet. Wel zou nog 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 door het waterschap met het grondwaterbeheer te belasten, maar de vergunningverlening voor een drietal grote onttrekkingen en de heffingsbevoegdheid bij de provincie te laten. En alsof het nog niet complex genoeg is, gaat het Rijk over onttrekkingen en infiltraties onder rijkswateren (met uitzondering van de onttrekkingen waarvoor de provincie ingevolge artikel 6.4 Waterwet bevoegd gezag is).⁴⁴ Anders dan het oppervlaktewaterbeheer met zijn twee beheerders (Rijkswaterstaat en waterschap) zijn nu vier overheden betrokken bij het grondwaterbeheer (gemeente, waterschap, provincie en Rijk) en dat heeft met integraal waterbeheer weinig te maken. Hier valt dus nog winst te behalen. Ik zeg hiermee niets nieuws. De Adviescommissie Water (AcW) constateerde dit reeds in haar grondwateradvies van eind 2017. De AcW toonde zich daarin "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."⁴⁵ Om dit te ondervangen pleitte de AcW ervoor om het waterschap een meer centrale rol bij het grondwaterbeheer te laten spelen. Mede gezien de actuele droogte- en bodemdalingsproblematiek sluit ik mij hier graag bij aan. Ik merk daarbij nog op dat de gelimiteerde bestedingsmogelijkheden van de grondwaterheffing dan verruimd zouden moeten worden om van deze heffing enig effect te doen uitgaan. In het verleden bleek dit regulerende karakter overigens een uitermate gevoelige kwestie, die de parlementaire behandeling van de ontwerp-

⁴² Zie www.efgf.nl, alsmede de bijdrage van Rafaël Lazaroms en Shane Kleyhorst, 'De duurzame evolutie van de rioolwaterzuivering', in: *Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst*, Den Haag: Koninklijk Nederlands Waternetwerk 2021, p. 236-253.

⁴³ *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000, J, nr. 30. Het betreffende wetsvoorstel is echter nog steeds niet bij de Tweede Kamer ingediend en kan dus wel een tempoversnelling gebruiken.

⁴⁴ Zie artikel 6.10a Waterbesluit.

⁴⁵ Adviescommissie Water, *Advies Grondwater*, Den Haag 2017, p. 10.

Grondwaterwet ruim twee jaar stillegde. Dit kwam door het met een krappe meerderheid aangenomen amendement-Van Kuijen (PPR) uit 1977,⁴⁶ dat voorzag in de verplichting tot het instellen van een regulerende rijksheffing, die een rem zou moeten zetten op grondwateronttrekkingen door anderen dan drinkwaterbedrijven, niet zijnde bronbemalingen van bouwputten. Dus voor agrariërs en bedrijven. De hoogte van de heffing zou daarbij gekoppeld moeten worden aan de prijs van leidingwater. Voor de Eerste Kamer bleek dit onacceptabel. Slechts door het indienen van een novelle, die voorzag in het op andere wijze nemen van waterbesparende maatregelen, wist de regering de parlementaire behandeling ruim twee jaar later weer vlot te trekken. Van een regulerende rijksheffing kwam het dus niet. Het moment lijkt mij aangebroken om dit amendement nog eens af te stoffen. Ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur heeft onlangs in een advies over de achteruitgang van de natuur gepleit voor zwaardere heffingen voor industriële grondwateronttrekking.⁴⁷ Zeker na de afschaffing van de grondwaterbelasting van de Wet belastingen op milieugrondslag in 2012 is ons kostbare grondwater erg goedkoop. Wellicht moeten we, net als in de coronatijd, maar eens buurten in Denemarken. Daar is een aantal jaren geleden een nieuwe grondwaterheffing ingevoerd van € 0,67 per m³ (ter vergelijking: het gemiddelde tarief van de provinciale grondwaterheffing bedraagt in Nederland € 1,40 per 100 m³). Met de jaarlijkse opbrengst van circa € 130 miljoen wordt een deel van de kosten van het Deense waterbeheer gefinancierd. Zowel huishoudens als bedrijven hebben hun watergedrag aangepast (bijvoorbeeld regenwateropvang) omdat dit financieel loont. Zonder deze ingreep zou het watergebruik volgens Deense gesprekspartners nu 50% hoger hebben gelegen.⁴⁸

Omgekeerd willen enkele van de vier waterschappen die momenteel slechts in een deel van hun beheersgebied met het wegenbeheer zijn belast daar graag van af, maar vinden zij vanwege financiële redenen daarvoor weinig enthousiasme bij de gemeenten. Hier dient in goed gezamenlijk overleg, zoals overeengekomen in het Bestuursakkoord Water, nog eens naar gekeken te worden.⁴⁹

3.2.3 Samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur

Op dit punt hebben zich zeer ingrijpende veranderingen voltrokken. Die bestaan in mijn beleving 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. Laat ik er kort iets meer over zeggen.

De ingezetenenvertegenwoordiging gaat in essentie terug tot de financiële problematiek van de waterschappen in de jaren vijftig. Vanaf 1970 waren zij weliswaar al (indirect) vertegenwoordigd in de waterschappen met de waterkwaliteitstaak en droegen zij bij aan de kosten, maar aan 'de

⁴⁶ *Kamerstukken II 1976/77*, 13 705, nr. 31.

⁴⁷ Advies *Natuurinclusief Nederland. Natuur overal en voor iedereen*, Den Haag 2022, p. 40. Een waardevolle suggestie, al blijft voor mij onduidelijk om welke reden de Raad uitsluitend over 'industriële' onttrekking spreekt en daarmee de agrarische onttrekkingen ontziet, die blijkens eerdergenoemde Drinkwaterstatistieken 2022 van de Vewin (p. 16) in totaliteit met een kleine 200 miljoen m³ die van de industrie (128 miljoen m³) ruimschoots overtreffen.

⁴⁸ Bron: Rapport *Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst* (consultatieversie), Den Haag: Unie van Waterschappen 2017, p. 43.

⁴⁹ Over de zgn. neventaak wegenbeheer moet niet te licht worden gedacht. Het vijfde waterschap dat (in zijn hele beheersgebied) belast is met het wegenbeheer en die taak wil behouden, het Zeeuwse Waterschap Scheldestromen, beheert meer kilometers weg dan Rijkswaterstaat.

droge voeten' betaalden zij nog niet mee. Dit veranderde nadat in de regeringsnota *Naar een nieuw waterschapsbestel?* uit 1977 op vrij brede schaal een algemene ingezetenenvertegenwoordiging werd bepleit.⁵⁰ Ook de ingezetenen hebben immers belang bij droge voeten. Door de taakuitoefening van het waterschap kunnen zij wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied. In waterschappen waar dat sterk speelde, zouden ook de ingezetenen in het bestuur moeten worden verwelkomd. Ook in financiële zin, moet daar direct bij worden gezegd. De stellingname van de regering moet toch vooral worden gezien als oplossing van de financiële problematiek en had met de *democratisering* van de waterschappen weinig te maken. Niettemin had die ingezetenenvertegenwoordiging een belangrijk bijkomend positief effect doordat het waterschap bij een veel groter publiek onder de aandacht werd gebracht. Was het waterschap tot dan voor velen een *quantité négligeable* waar boeren hun eigen waterzaken regelden, de opname van de ingezetenen in het bestuur zette letterlijk en figuurlijk de luiken open. Sinds de Waterschapswet van 1992 kennen we een ingezetenenvertegenwoordiging en -heffing en tegenwoordig vormen de ingezetenen zelfs de meerderheid in elk waterschapsbestuur, hetgeen recht doet aan het feit dat zij verreweg de grootste financiële bijdrage leveren. Naast de ingezetenen kent het hedendaagse waterschapsbestuur een aantal zgn. geborgde zetels voor agrariërs, natuurterreinbeheerders en bedrijven.⁵¹ Deze categorieën zouden het bij verkiezingen getalsmatig snel afleggen tegen de ruim 13 miljoen stemgerechtigde ingezetenen. Vandaar de term 'geborgde' zetels. Hun vertegenwoordigers worden overigens niet verkozen, maar door de standsorganisaties benoemd.

De vervanging van het personenstelsel door een lijstenstelsel heeft alles te maken met de reeds genoemde schaalvergroting van de waterschappen. Een personenstelsel werkte goed bij de enkele duizenden kleine waterschappen van vroeger. Bij de steeds grotere waterschappen voldeed het niet langer. De kiezer kende niemand meer op het stembiljet. Vandaar de keuze voor een lijstenstelsel, waarbij met name aan politieke partijen werd gedacht.⁵²

Dan het laatste punt, de waterschapsverkiezingen. Terugkijkend moet hier worden geconcludeerd dat er de afgelopen decennia wat aangemodderd is. Vrijwel alles is wel uitgetoet: indirecte en directe, al dan niet met de raadsverkiezingen gecombineerde, verkiezingen, schriftelijke, telefonische en internetverkiezingen. Alleen rooksignalen ben ik niet tegengekomen. Steeds was óf de opkomst buitengewoon laag óf werden er ernstige gebreken geconstateerd, hetgeen vaak al snel resulteerde in een discussie over het waterschapsbestel *als zodanig*.⁵³ Het lek is echter boven. Vanaf 2015 vinden de waterschapsverkiezingen gecombineerd met de Statenverkiezingen plaats, en dat blijkt een gelukkige keuze.⁵⁴ De eerste verkiezingen nieuwe stijl vormden met een opkomst van 43,5% (bijna een

⁵⁰ *Kamerstukken II 1976/77, 14 480, nrs. 1-2.*

⁵¹ Artikel 13 Waterschapswet.

⁵² Wat dit laatste betreft, is nog vermeldenswaard dat de regering haar malle voornemen om politieke partijen 'als zodanig' te weren uit het waterschapsbestuur (het waterschap zou niet 'verpolitiekt' moeten worden, dus de VVD en de PvdA niet, maar de Vereniging voor Veilige Dijken en de Partij voor de Afkoppeling wél) op aandrang van de Raad van State snel liet varen.

⁵³ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie De Grave, *Je gaat er over of niet*, Den Haag 2005, p. 9.

⁵⁴ Wet aanpassing waterschapsverkiezingen, *Stb.* 2014, 63.

verdubbeling ten opzichte van 2008) en een foutloos verloop een succes. De verkiezingen van 20 maart 2019 waren zo mogelijk een nog groter succes met een opkomst van 51,3%.⁵⁵ Ruim 7 miljoen kiezers brachten hun stem uit, en dat was niet eerder vertoond. Ongetwijfeld is de combinatie met de Statenverkiezingen hier in belangrijke mate debet aan, maar deels lijkt deze grote interesse voort te komen uit oprechte zorgen van de Nederlandse kiezer over de gevolgen van de klimaatverandering. Deze vanaf 2017 snel groeiende interesse – eind 2019 was klimaat zelfs na het onderwerp ‘samenleven’ de grootste zorg van Nederlanders, dus nog voor immigratie en integratie – is ook door het CBS gesignaleerd.⁵⁶

De nieuwe verkiezingsmethodiek voldoet dus prima. Wat de bestuurssamenstelling betreft, speelt momenteel de discussie over de geborgde zetels in de waterschapsbesturen, een discussie die ook in de aanloop naar de verkiezingen van 20 maart 2019 nadrukkelijk de kop opstak. Onder druk van de Tweede Kamer heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat begin 2020 een commissie ingesteld die haar zou moeten adviseren. Eind mei jl. verscheen het advies van deze Commissie Boelhouwer, dat door de minister vervolgens zonder kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer werd gezonden, zodat het nog een rol kon spelen bij het AO Water in juni.⁵⁷ Nog diezelfde maand gaf het Kamerlid Bromet (GL) een initiatiefwetsvoorstel tot afschaffing van de geborgde zetels vrij voor internetconsultatie.⁵⁸ Laat ik iets meer zeggen over dat advies. Het advies pleit voor afschaffing van de geborgde zetels in de waterschapsbesturen. Daarbij wordt allereerst gewezen op de andere rol van de waterschappen tegenwoordig, waarbij het water steeds meer een ordenende functie krijgt en een pregnante rol voor specifieke belangencategorieën niet meer goed past. Het debat in het waterschapsbestuur verschuift van specifieke belangen naar het borgen van het algemeen maatschappelijk belang. Ook heeft de commissie een ‘verwantschapsonderzoek’ laten uitvoeren waaruit blijkt dat in ieder geval de categorie ongebouwd ook via de lijsten voor de ingezetenenzetels haar plaats in het waterschapsbestuur zeer wel weet te vinden. Ten slotte is de commissie van oordeel dat de belangen van de geborgde categorieën, naar de praktijk volgens haar laat zien, ook goed door de gekozen waterschapsbestuurders kunnen worden behartigd. Zo nodig kan voor de geborgde categorieën bovendien een plek in adviescommissies worden georganiseerd. Met name de beschouwing over de hedendaagse rol en positie van het waterschap en de uitkomst van het verwantschapsonderzoek vormen in vergelijking met de eerdere adviezen op dit terrein van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving en de Adviescommissie Water, waarnaar de commissie ook verwijst, nieuwe elementen. Toch heeft het advies van de commissie mij niet kunnen overtuigen. Ik mis daarin specifieke aandacht voor het functionele karakter van het waterschap en krijg het gevoel dat bijna op de automatische piloot het waterschap precies zoals gemeenten en provincies gemodelleerd wordt. Dat functionele karakter noopt er echter toe om op fundamentele onderdelen, zoals de schaal, de gebiedsgrenzen, de bestuurssamenstelling en

⁵⁵ H.J.M. Havekes & I.D.M. Elfferich-Rodenburg, ‘Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal?’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020, p. 21-42.

⁵⁶ Peter Hein van Mulligen, *Met ons gaat het nog altijd goed. 8 sombere mythes over Nederland ontrafeld*, Amsterdam 2020 (tweede druk), p. 227-228.

⁵⁷ ‘Geborgd gewogen. Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen’, *Kamerstukken II 2019/20*, 27 625, nr. 501.

⁵⁸ Voorstel van wet van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen, 22 juni 2020, www.internetconsultatie.nl. Het wetsvoorstel is inmiddels ingediend; *Kamerstukken II 2020/21*, 35 608, nrs. 1-3.

het financieringsstelsel, voor andere institutionele arrangementen te kiezen. Het feit dat de commissie voor de categorie bedrijven – ook niet in haar terugvaloptie – helemaal geen zetels in het waterschapsbestuur ziet weggelegd, sterkt mij in deze opvatting. Dit miskent het evidente belang dat bedrijven niet alleen bij het zuiveringsbeheer, maar ook bij het watersysteembeheer hebben. Om te kunnen produceren moet de bedrijfshal bij voorkeur niet onder water staan. Juist vanwege dat belang betalen bedrijven naast hun aandeel in de zuiveringsheffing van € 366 miljoen in 2022 een kleine 20% van de watersysteemheffing voor het gebouwd. Dat resulteert in een jaarlijkse bijdrage van circa € 170 miljoen, niet veel minder dan de bijdrage van het ongebouwd in de watersysteemheffing van ruim € 190 miljoen. Het adagium *'No taxation without representation'* vormt aldus aanleiding voor vertegenwoordiging in het bestuur. In het licht van alle eerdere fundamentele beschouwingen over de samenstelling van het waterschapsbestuur was hier dan ook een grondige onderbouwing op zijn plaats geweest. Dat geldt te meer waar het verwantschapsonderzoek de categorie bedrijven buiten beschouwing laat.

Persoonlijk zou ik, zoals eerder aangegeven, met een enkele aanpassing kunnen leven met het voorstel dat eerder door de Adviescommissie Water is gedaan en dat, als bekend, uitgaat van een reductie van het aantal geborgde zetels met twee zetels voor elk van de drie geborgde categorieën en het schrappen van de verplichte zetel in het dagelijks bestuur.⁵⁹ Ik vind de wetenschap daarbij aan mijn zijde. Ook Nehmelman zag in zijn oratie ruimte voor de geborgde categorieën.⁶⁰ Elzinga heeft het advies en het initiatiefvoorstel van wet de afgelopen maanden in een aantal columns en interviews krachtig van de hand gewezen.⁶¹ Volgens hem doen die geen recht aan het functionele karakter en de gesloten huishouding van het waterschap, waarbij volgens hem een andere belangenrepresentatie past. Elzinga wijst er in dat verband op dat een Universiteitsraad ook anders is samengesteld dan een gemeenteraad. Voorts hebben enkele Utrechtse collega's stevige kanttekeningen bij dat voorstel geplaatst.⁶² Zij benadrukken dat, om een dergelijke stap te kunnen zetten, eerst moet worden nagegaan wat in de toekomst de rol en taken van het waterschap zouden moeten zijn.

Op 31 mei van dit jaar heeft de Tweede Kamer de behandeling van het wetsvoorstel afgerond en die kende een uitermate verrassende ontknoping. Eerst diende Grinwis (CU) een amendement in dat, kort gezegd, neerkwam op het eerdergenoemde voorstel van de Adviescommissie Water.⁶³ In strekking en formulering liet dit amendement geen spaan heel van het wetsvoorstel. Mogelijk om deze reden werd het amendement vlak voor de stemming op 31 mei 2022 vervangen door een nieuw amendement,⁶⁴ dat neerkwam op de terugvaloptie van de Commissie Boelhouwer: twee

⁵⁹ H.J.M. Havekes & I.D.M. Elfferich-Rodenburg, 'Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal?', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020, p. 21-42.

⁶⁰ R. Nehmelman, *De Staat achter de dijken* (oratie), Utrecht 2015, p. 34-35. Wél suggereerde hij daarbij met name de grondeigenaren dan van het ingezetenenkiesrecht uit te sluiten, hetgeen mij vrij lastig te realiseren lijkt.

⁶¹ Zie o.m. *Nieuwe Oogst* van 19 september 2020, p. 8.

⁶² K.M. Landman, F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Afschaffing van de geborgde waterschapszetels gestoeld op drijfzand? Over de taak en democratische legitimatie van het waterschap als communicerende vaten', *NJB* 36 (2020), p. 2758-2766.

⁶³ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 608, nr. 15.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 608, nr. 17.

zetels voor elk van de categorieën ongebouwd en natuurterreinen, waarbij de verplichte zetel in het dagelijks bestuur vervalt. De categorie bedrijven sneuvelt dus. Uiteindelijk werd dit amendement aangenomen. Heel gelukkig ben ik met deze uitkomst niet. Liever had ik gezien dat alle geborgde zetels, zij het met een kleiner aantal, behouden waren gebleven óf dat ze allemaal waren geschrapt. Nu zal de vraag welke groepering wel of niet belang heeft bij het regionale waterbeheer de discussie blijven overheersen. De onderhavige uitkomst vormt in zoverre voer voor nieuwe discussie, en dat resulteert in onzekerheid. Overigens moet de Eerste Kamer zich nog over het sterk geamendeerde wetsvoorstel uitspreken en, mede gezien de stemverhoudingen in de Tweede Kamer, is het in mijn ogen nog de vraag of de Eerste Kamer daarmee akkoord gaat. Die behandeling zal ongetwijfeld de nodige tijd vergen, waarmee pas kort vóór de waterschapsverkiezingen van maart 2023 duidelijkheid ontstaat over de bestuurssamenstelling van het waterschap. Dit is buitengewoon ongelukkig.

3.2.4 Financiering

Ook wat de financiering betreft zijn de afgelopen jaren grote veranderingen opgetreden. De financiële situatie van de waterschappen – het is reeds vermeld – was midden vorige eeuw uitermate deplorabel. Na de nodige omwegen en jaren resulteerde dit er uiteindelijk in dat de Waterschapswet van 1992 de mogelijkheid bood om ook ingezetenen in de waterschapsbesturen op te nemen en in de bekostiging van de taken te betrekken. Alhoewel de regering had benadrukt dat die vertegenwoordiging met name aan de orde kon zijn bij waterschappen waar het ingezetenenbelang ‘manifest’ was, bleek de financiële nood van de waterschappen hoog en deden de ingezetenen kort na 1992 hun intrede in alle waterschapsbesturen, onder gelijktijdige toezending van een heffingsaanslag.⁶⁵ Tegenwoordig zijn de ingezetenen niet meer weg te denken uit het waterschapsbestuur en levert de ingezetenenheffing de waterschappen jaarlijks ruim € 700 miljoen op.

De Waterschapswet verschaft de waterschappen aldus een robuust financieringsstelsel. Het waterschap is als decentrale, functionele waterbeheerder vrijwel volledig zelfvoorzienend en dat zie je eigenlijk nergens in de wereld. Alleen voor de versterking van primaire waterkeringen ontvangen de waterschappen een gedeeltelijke subsidie van het Rijk van circa € 200 miljoen per jaar. In dat ruime eigen belastinggebied, waarmee anno 2022 circa € 3,2 miljard is gemoeid,⁶⁶ ligt zonder twijfel dan ook een van de sterkste elementen van het hedendaagse waterschap. Ook de OESO, waarover later meer, heeft dit een paar jaar geleden onderkend. Die constatering ging echter samen met de stelling dat het op onderdelen 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 van een (steviger) heffing te voorzien. Binnen de Unie van Waterschappen heeft de afgelopen jaren een studie gelopen die tot doel heeft enkele grote knelpunten op te lossen. Ook decentrale belastingstelsels hebben van tijd tot tijd een APK nodig, zoals de Rotterdamse bijzonder hoogleraar Heffingen lokale overheden,

⁶⁵ Overigens is de naam ‘ingezetenenheffing’ niet heel gelukkig, nu het niet gaat om een heffing per ingezetene, maar om een heffing per huishouden. Zie artikel 121, eerste lid, onder a, Waterschapswet, waarin expliciet wordt bepaald dat de woonruimte de heffingsmaatstaf is en het tarief op een gelijk bedrag per woonruimte wordt gesteld.

⁶⁶ Ter vergelijking: in 1954 bedroeg de totale belastingopbrengst van de (2.647) waterschappen € 20 miljoen, hetgeen goed aangeeft welke vlucht het eigen belastinggebied van het waterschap genomen heeft.

A.W. Schep, het zo mooi in zijn oratie formuleerde.⁶⁷ Een daartoe ingestelde ad hoc-Commissie Aanpassing Belastingstelsel presenteerde medio 2018 haar rapport met een groot aantal verbetervoorstellen.⁶⁸ Met name op het punt van de watersysteemheffing bleek daarvoor echter in waterschapskring geen meerderheid te verkrijgen. Hierna heeft een Stuurgroep gewerkt aan een beperkt aantal nieuwe voorstellen. Die voorstellen zijn eind 2020 unaniem aanvaard door de waterschappen en aan de minister toegezonden, aangezien zij een wijziging van de Waterschapswet vereisen. Deze voorstellen verdienen nu een kans. Het zou niettemin goed zijn als in een vervolgtraject ook nog eens goed gekeken wordt naar de eerdere suggesties van de OESO op dit terrein. De vooruitzichten zijn gelukkig positief. Nu gaat het mij hier niet om die precieze voorstellen, maar om het pleidooi in de betreffende toezendbrief om mede in het licht van meergenoemd OESO-rapport nog eens grondig naar de toekomstbestendigheid van de financiering van het Nederlandse waterbeheer te kijken. In dat kader wordt onder meer gewezen op nu nog ontbrekende mogelijkheden om goed gedrag te belonen, eventueel buiten de fiscaliteit om, en diffuse verontreinigingen fiscaal aan te pakken waardoor het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ beter kan worden toegepast. Een klein jaar later meldde de minister aan de Tweede Kamer in dit verband een traject toekomstige financiering waterbeheer te zijn gestart,⁶⁹ waarmee de handschoen lijkt te zijn opgepakt. In dat traject is immers volop ruimte om tevens naar de eerdere aanbevelingen van de OESO te kijken. Ook het verlangen van de waterschapssector naar meer wendbaarheid en flexibiliteit wordt hierin meegenomen. Dat is verstandig, want de waterschapsbelastingen zijn nu sterk dichtgetimmerd op formeel wetsniveau, zeker in vergelijking met de rioolheffing, die de gemeenten veel meer bestuurlijke vrijheid biedt.⁷⁰ Daardoor vergen aanpassingen al gauw vier tot vijf jaren. Enig tempo met het onderhavige traject lijkt op zijn plaats. Die aanbevelingen dateren immers al weer van 2014.

3.2.5 Resumé

Uit dit overzicht blijkt dat het waterschap de afgelopen decennia institutioneel flink is vernieuwd. De organisatorische schaal, het takenpakket, de samenstelling en verkiezing van het bestuur en de financiering zijn ingrijpend gewijzigd.⁷¹ De stelling dat het waterschap opnieuw is uitgevonden, is bepaald niet overdreven. Evident is dat het waterschap door deze aanpassingen zijn belangrijke werk nog beter kan doen. Het loont dus de moeite om het *institutional design* aan te pakken. Met de ongeveer 11.500 medewerk(st)ers en 600 bestuurders is het waterschap van nu goed in staat om de 3.400 km primaire waterkeringen, de 12.000 km overige waterkeringen, de 225.000 km watergangen, de 6.000 gemalen, de 325 rioolwaterzuiveringsinstallaties te beheren en onderhouden. De eigen, geormerkte, belastinginkomsten – zonder twijfel het sterkste element – van € 3,2 miljard per jaar maken het waterschap voor 95% selfsupporting en bieden ruimte voor jaarlijkse investeringen van € 1,7 miljard en

⁶⁷ Arjen Schep, *Lokale belastingheffing voor maatschappelijke opgaven* (oratie), Rotterdam 2021, p. 13.

⁶⁸ Zie H.J.M. Havekes, ‘De financiering van het (regionale) waterbeheer’, *M en R* 2018, p. 529-540.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 27 625, nr. 557.

⁷⁰ Zie hiervoor de bijdrage van Paul van den Berg en Jennifer Lanser in *Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst*, Den Haag: Koninklijk Nederlands Waternetwerk 2021, p. 64-79.

⁷¹ Veel van de wijzigingen kregen hun beslag via de Wet van 21 mei 2007, *Stb.* 2007, 208 (Wet modernisering waterschapsbestel).

voor innovatie.⁷² En wat tot voor kort nog ondenkbaar was, de rwzi's van de waterschappen lijken te kunnen worden ingezet om de coronacrisis te bestrijden, doordat nog voordat mensen ziek worden, in hun afvalwater al virusdeeltjes kunnen worden aangetroffen. *Big Brown Data* heet dat. Via tweejaarlijkse prestatievergelijkingen (*Waterschapspeil*) toont de sector zich voorts transparant en laat men zien hoe het belastinggeld wordt besteed en wat de resultaten hiervan zijn. De cijfers daarvan zijn gebaseerd op de jaarlijkse onderlinge bedrijfsvergelijking Waterschapsspiegel.⁷³

Overigens moet niet het beeld ontstaan dat alles veranderd is. Naast al deze aanpassingen is het nodige behouden gebleven en is er dus sprake van continuïteit. Het waterschap van nu is een lokale en regionale gemeenschap gebleven die in een bepaald gebied voor het waterbeheer zorgt. Binnen provinciale en rijkskaders wordt relatief autonoom bepaald wat er moet gebeuren, wat dat mag kosten en wie dat betaalt, en wordt dat vervolgens uitgevoerd. De grenzen worden nog steeds waterstaatkundig bepaald en het waterschap is een zuivere vorm van functioneel bestuur gebleven, die alleen taken op het terrein van de natte (en droge) waterstaatszorg uitoefent. Het waterschap heeft een eigen, democratisch verkozen bestuur, een (ruim) eigen belastinggebied en robuuste regelgevende en handhavende bevoegdheden. De positie van het waterschap is dankzij het OESO-rapport uit 2014, waarover later meer, momenteel onomstreden, al leert de ervaring dat juist hier geldt dat resultaten uit het verleden geen garantie bieden voor de toekomst.

3.3 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. Gezien de verwevenheid van deze taak met de inrichting van het stedelijk gebied is daar ook veel voor te zeggen. Ook in andere landen berust deze taak doorgaans bij gemeenten. De eerste rioleringen werden aangelegd vanaf het midden van de negentiende eeuw.⁷⁴ 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 eerste rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) verschenen, afgezien van een enkele Amsterdamse en Tilburgse uitzondering,⁷⁵ pas in het midden van de twintigste eeuw en namen vooral na de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 een grote vlucht. Sommige gemeenten zagen, al dan niet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling,⁷⁶ op dat terrein een rol voor zichzelf weggelegd, maar daar is het nooit van gekomen. Ondanks gezamenlijke spelregels van VNG en UvW moest de Kroon er enkele keren aan te pas komen om een gemeentelijke rwzi overgedragen te krijgen aan het

⁷² Zie www.winnovatie.nl voor een overzicht van een aantal lopende innovatieprojecten.

⁷³ Zie www.waterschapsspiegel.nl.

⁷⁴ Jaffe Vink, *Holy Shit!*, Amsterdam 2018, p. 46-63.

⁷⁵ De gemeente Tilburg werd hiertoe door de civiele rechter gedwongen in de bekende *Voorste Stroom*-arresten.

⁷⁶ Zie het KB van 13 april 1976, *AB* 1977, no. 6, inzake het voornemen van een achttal gemeenten in de Hoekse Waard om zelf een zuiveringschap op te richten naast het waterschap dat dan in de overige gemeenten de waterkwaliteitstaak zou uitvoeren.

waterschap.⁷⁷ Alleen de gemeente Amsterdam, die over een grote deskundigheid op dit terrein beschikte, heeft haar rwzi's altijd kunnen behouden. Weliswaar is het sinds 2002 wettelijk mogelijk dat waterschap en gemeente onderling afspreken dat niet het waterschap maar de gemeente de rwzi beheert, maar van die mogelijkheid is bij mijn weten nog nimmer gebruikgemaakt. Een overduidelijk politiek doekje voor het bloeden bij de vastlegging van het zuiveringsbeheer als kerntaak van het waterschap dat jaar.⁷⁸

Achteraf gezien kan deze rolverdeling tussen gemeente en waterschap beschouwd worden als een positieve ontwikkeling. De gemeenten hadden hun handen reeds meer dan vol aan het rioleringsbeheer en brachten daarvan eerlijk gezegd niet altijd veel terecht. Bestuurlijke en politieke aandacht was er niet en dat betekende dat er vaak te weinig geld was voor een goede taakuitoefening. Men leunde daarbij ook sterk op rijks gelden via de vroegere Verfijningsregeling. Tekenend in dit verband is het pleidooi van midden jaren tachtig van een tweetal voorzitters van zuiveringschappen, die als wethouder openbare werken en directeur gemeentewerken een ruime gemeentelijke ervaring hadden, om het rioleringsbeheer over te dragen aan waterschappen.⁷⁹ De achterstanden bij de vervanging en het beheer en onderhoud van de riolering waren hen een doorn in het oog aangezien die een nadelig effect hadden op de beoogde verbetering van de waterkwaliteit, waarin door de waterschappen veel geld werd gestoken. Dat pleidooi haalde het niet, maar zette wel de relatie rioleringsbeheer-zuiveringsbeheer-oppervlaktewaterbeheer in de schijnwerpers. Dat er een sterke relatie is tussen het rioleringsbeheer en het zuiveringsbeheer zal duidelijk zijn. De riolering is aangesloten op de zuiveringstechnische werken van het waterschap (persleidingen en rwzi's), zodat alles wat op de riolering gebeurt van belang is voor het waterschap. Maar evenzeer is er een sterke relatie tussen het rioleringsbeheer en het oppervlaktewaterbeheer, en niet alleen omdat het effluent van de rwzi uiteindelijk weer op oppervlaktewater wordt geloosd. Bij zware regenval kan de riolering al dat water niet aan en wordt het rioolwater via overstorten op oppervlaktewater geloosd. Het maakt dan bijvoorbeeld nogal wat uit of er sprake is van een gemengd of een gescheiden rioolstelsel. In het eerste geval wordt namelijk naast regenwater ook afvalwater op het oppervlaktewater geloosd, met negatieve effecten op de waterkwaliteit.

Gelukkig werd zo langzamerhand ook in gemeentelijke kring onderkend dat het rioleringsbeheer niet op orde was.⁸⁰ 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 bij de uitvoering van deze taak zou moeten ondersteunen. Kenmerkend voor deze organisatie is dat niet alleen gemeenten kunnen aansluiten, maar dat ook waterschappen, provincies, het Rijk, het bedrijfsleven en de wetenschap betrokken zijn. Ook de wijziging van de Wet milieubeheer begin jaren negentig waardoor de gemeenten verplicht werden een

⁷⁷ Zie J. IJff, in: A.P. van den Berge e.a. (red.), *Bestrijding van de watervervuiling. Vijfentwintig jaar Wvo*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Unie van Waterschappen 1995, p. 36-37.

⁷⁸ Wet van 30 januari 2002, *Stb.* 102. Zie Havekes (diss.), p. 180-189.

⁷⁹ D.B.F.A. Serrée, 'Rioolbeheer en oppervlaktewaterkwaliteit', *Waterschapsbelangen* 1986, p. 391-398 en H.H. Tonkes, 'Integraal waterbeheer en waterschap', *Waterschapsbelangen* 1986, p. 236-240 alsmede 'Riooltaken naar de waterkwaliteitsbeheerder', *Waterschapsbelangen* 1988, p. 369-373.

⁸⁰ Zie H. Gastkemper, directeur van de Stichting RIONED, in: Geert B. Vinke, *Over de WVO gesproken ...*, Zoetermeer 2009, p. 50-53.

rioleringsplan op te stellen, bleek een duidelijke verbetering. Net zoals het waterbeheer, moet het rioleringsbeheer planmatig worden aangepakt om dat op een adequate manier te kunnen uitvoeren. Dat deze verplichting onder de komende Omgevingswet na een overgangperiode komt te vervallen, moet dan ook buitengewoon ongelukkig worden geacht. Straks moet er maar op worden vertrouwd dat gemeenten blijven inzien dat (actuele) rioleringsplannen niet kunnen worden gemist.

Maar verreweg de belangrijkste verandering ligt in de totstandkoming van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.⁸¹ Deze ingrijpende wijziging van de Gemeentewet, de (toenmalige) Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer voorzag 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.⁸² Ook die nieuwe rollen, waarmee een einde kwam aan het daarvoor gehanteerde onderscheid ontwatering (gemeente) en afwatering (waterschap), konden via de nieuwe, brede rioolheffing worden bekostigd. Deze wetswijziging heeft een extra dimensie gegeven aan het gemeentelijke stedelijke waterbeheer en daar een robuuste financiële basis onder gelegd. Dat de opbrengst van de rioolheffing alleen voor het verbrede rioleringsbeheer mag worden ingezet, en dus net als de opbrengst van de waterschapsbelastingen *geormerkt* is, voelt in het licht van de huidige precaire financiële situatie van veel gemeenten bijna als een godsgeschenk.

Resumerend kan worden geconstateerd dat het gemeentelijke rioleringsbeheer anno 2022 behoorlijk op orde is. De taak wordt ontegenzeggelijk beter uitgevoerd dan vroeger, en daar profiteren ook de waterschappen van. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de introductie van de brede rioolheffing. In de periode dat men nog sterk afhankelijk was rijksgeld, was het aanzienlijk slechter gesteld met de taakuitvoering, hetgeen opnieuw iets zegt over de potentie van een stevig eigen belastinginstrument. Punt van zorg is met name bij kleinere gemeenten de soms magere personele bezetting. Spijtig is bovendien dat RIONED in 2016 gestopt is met de onderlinge prestatievergelijking. Navraag heeft uitgewezen dat de vergelijking steeds minder tot het leren van elkaar leidde en steeds meer het karakter van een periodieke verantwoording had aangenomen. Daar zouden de gemeenten het vele werk niet langer voor over hebben. In mijn ogen vormt ook het verantwoordingselement echter een belangrijk onderdeel van een prestatievergelijking. De brede rioolheffing brengt jaarlijks inmiddels zo'n € 1,6 miljard op. Dan mag er ook op landelijke schaal best enige verantwoording – in OESO-termen *accountability* – worden afgelegd en informatie worden verschaft over wat er met dat geld gebeurt. Gemeenten doen er volgens mij goed aan dit weer zo snel mogelijk op te pakken. Hun partners in de waterketen doen dat per slot van rekening ook.

3.4 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 grote wijzigingen ondergaan. Met de komst

⁸¹ Wet van 28 juni 2007, *Stb.* 276. Zie H.J.M. Havekes, 'Het wetsvoorstel verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken', *M en R* 2006, nr. 9, p. 534-538.

⁸² Dit tweetal zorgplichten is thans opgenomen in artikel 3.5 en 3.6 Waterwet en straks in artikel 2.16 Omgevingswet. Zie uitvoerig H.J.M. Havekes, P.J. de Putter & W.J. Wensink (red.), *Wegwijzer Van Waterwet naar Omgevingswet*, Deventer 2018, p. 125-138.

van de Waterschapswet in 1992 bestaat een provinciaal waterschapsreglement nog maar uit enkele bladzijden en is het provinciale preventieve toezicht sterk gereduceerd. Deze ontwikkeling heeft ertoe 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 importantie is. De provincie stelt het regionale waterplan en de gebiedsnormen voor regionale wateroverlast en voor regionale waterkeringen vast en keurt projectbesluiten van waterschappen goed om de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te borgen.

Toch verricht de provincie nog enkele uitvoerende taken. De muskus- en beverrattenbestrijding mag medio 2011 overgegaan zijn naar de waterschappen, maar het is ook binnenkort onder de Omgevingswet nog steeds de provincie die belast is met de vergunningverlening voor een drietal categorieën grotere grondwateronttrekkingen en de grondwaterheffing oplegt. Ik heb daar eerder al op gewezen. Evenzeer is het vooral de provincie die de uitvoering van de Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen (Whvz) voor haar rekening neemt en bijvoorbeeld zwemverboden uitvaardigt. Daarbij wordt overigens niet zelden een beroep gedaan op de medewerking van de waterschappen, die immers over een eigen of gezamenlijk laboratorium beschikken. Een enkele provincie (Limburg) heeft de zwemwatertaak, met gebruikmaking van de mogelijkheden die de Provinciewet biedt, zelfs volledig gedelegeerd aan het waterschap. Voorts is het regionale vaarwegbeheer doorgaans in handen van de provincies, al is ook hier vanuit doelmatigheidsoverwegingen regelmatig delegatie aan het waterschap aan de orde. Dat waterschap is toch reeds belast met het waterkwantiteitsbeheer en kan dus werk met werk maken. Kortom, de rol van de provincies in het waterbeheer is tegenwoordig beperkt en spitst zich steeds meer toe op de strategische rol waarin het waterbeheer afgestemd wordt met andere beleidsterreinen, met name de ruimtelijke ordening. Van de totale jaarlijkse uitgaven in het waterbeheer van een goede € 7,8 miljard gaat dan ook slechts een bedrag van circa € 150 miljoen bij de provincies om.⁸³ Eigen inkomsten in de vorm van waterheffingen heeft de provincie anders dan de grondwaterheffing niet. Die heffing heeft in het totaal van de waterheffingen en -prijzen bovendien een heel bescheiden opbrengst van circa € 15 miljoen per jaar. Dit wordt vooral veroorzaakt door de in de wet sterk gelimiteerde bestedingsmogelijkheden van deze heffing.⁸⁴

3.5 Rijk

De term 'decentrale' in de naam van mijn leerstoel staat tussen haakjes, dus ik veroorloof mij ten slotte graag een korte beschouwing over het Rijk. Gezien de belangrijke rol die het Rijk in ons waterbeheer vervult, mag zo'n beschouwing ook niet ontbreken. Die rol is tweeledig. Enerzijds is het Rijk in de persoon van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat⁸⁵ beleidsverantwoordelijk en anderzijds is genoemde minister via Rijkswaterstaat (RWS) beheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem

⁸³ Zie de (jaarlijkse) voortgangsrapportage *De Staat van ons Water 2021*, p. 51. De rapportage is te vinden op de website www.onswater.nl.

⁸⁴ Zie artikel 7.7, eerste lid, Waterwet.

⁸⁵ Sinds de laatste kabinetsformatie hebben we gelukkig weer een ministerie met 'waterstaat' in haar naam, waardoor de vele buitenlandse waterdelegaties die ons land jaarlijks bezoeken weer weten waar zij terecht kunnen. Die naamswijziging kostte iets, maar dan heb je ook wat. Bezwaar van de naamswijziging is dat we niet langer een ministerie met 'milieu' in haar naam hebben.

(Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, de grote rivieren en enkele kanalen). 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 Waterschapswet, de Waterwet en de Drinkwaterwet. Ook is hij belast met de goedkeuring van de essentialia van de provinciale waterschapsreglementen en kan hij het (inter)provinciaal beleid inzake het waterschapsbestel zo nodig overrulen, hetgeen met name in de beginjaren van de Waterschapswet, telkens ten aanzien van interprovinciale waterschappen, enkele malen toepassing heeft gevonden.⁸⁶ Ook de Waterwet en de Drinkwaterwet kennen de minister bepaalde toezichtsbevoegdheden toe. Voorts zit de minister de Stuurgroep Water voor waarin hij samen met de koepelorganisaties van waterschappen, gemeenten, provincies en drinkwaterbedrijven periodiek het waterbeleid doorspreekt en afspraken maakt over de aanpak van gesignaleerde problemen. Ten slotte voert de minister het internationale overleg over het waterbeheer. Aangezien Nederland aan het eind van vier grote Europese rivieren ligt, zal duidelijk zijn dat vruchtbare internationale contacten juist voor ons land van grote betekenis zijn. De overstroming van Zuid-Limburg van zomer 2021 heeft dit opnieuw geïllustreerd. Die zijn in de toekomst alleen door internationale maatregelen te voorkomen. De beleidsrol is aldus goed belegd. Daarbij is de samenvoeging van de Ministeries van V&W en van VROM van een aantal jaren terug een goede zet gebleken. Het heeft een einde gemaakt aan de jarenlange *stammenstrijd* tussen beide ministeries, waarin de decentrale koepels eigenlijk vanzelf werden meegezogen. Drinkwaterbedrijven en gemeenten liepen achter VROM aan en waterschappen achter V&W. Op die stammenstrijd zat geen burger of bedrijf te wachten, en de maatschappelijke kosten van het waterbeheer werden er zeker niet minder door. Nu is er één ministerie dat over water gaat en dat is wel zo handig.

De uitvoering van het rijksbeheer is stevig gescheiden van het beleid en berust bij het Agentschap RWS. Dit heeft weliswaar een minder lange geschiedenis dan de waterschappen, maar gaat toch terug tot 1798. In de Franse tijd werd onder toezicht van de Agent van Politie en Binnenlandse Correspondentie (zeg maar het Ministerie van Binnenlandse Zaken) een *Bureau voor den Waterstaat* opgericht onder leiding van een *president voor den algemeene waterstaat*, waarmee Rijkswaterstaat was geboren. Met deze sterk centralistische opzet werd beoogd de autonomie van de provincies en waterschappen op het terrein van de waterstaat te doorbreken.⁸⁷ RWS is door zijn functionele karakter een robuuste en deskundige uitvoeringsorganisatie die het beheer van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem onder zijn hoede heeft. De ‘regionale’ wateren berusten bij de waterschappen. Via kaarten bij de Waterregeling is duidelijk wie voor welk water verantwoordelijk is, zodat belanghebbenden weten bij wie ze met eventuele klachten moeten zijn. Dat klinkt heel vanzelfsprekend, maar is dat niet. Zo zijn liefst 33% van de Franse dijken zgn. *orphan dikes*, waarvan niet precies bekend is wie ze beheert.⁸⁸ Het effect kunt u raden. Gek genoeg komt het omgekeerde ook voor. Het OESO-rapport over Brazilië⁸⁹ 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 de Franse situatie...

⁸⁶ Artikel 6-9 Waterschapswet. Zie voor de concrete toepassing H.J.M. Havekes & W.J. Wensink (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2015, p. 74-77.

⁸⁷ A. Bosch & W. van der Ham, *Twee eeuwen Rijkswaterstaat (1798-1998)*, Zaltbommel 1998, p. 31-34.

⁸⁸ W. van Doorn-Hoekveld, *Distributional effects of EU Flood Risk Management and the Law. The Netherlands, Flanders and France as case studies* (diss.), Utrecht 2018, p. 52.

⁸⁹ OECD, *Water Resources Governance in Brazil*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2015, p. 22.

Voorts is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de grote stormvloedkeringen en de zorg voor de kustlijn. Deze beheerverantwoordelijkheid komt in verschillende activiteiten tot uitdrukking: er wordt geïnvesteerd, er wordt onderhoud gepleegd, er worden projectbesluiten vastgesteld en vergunningen verleend, er wordt toezicht uitgeoefend en zo nodig handhavend opgetreden. Vanwege de sterke relatie tussen het hoofdsysteem en de regionale wateren wordt daarbij – in mijn beleving duidelijk meer dan vroeger – nauw samengewerkt met de waterschappen, terwijl ook het contact met gemeenten en provincies steeds meer wordt gezocht. Anders dan drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten beschikt RWS voor de uitvoering van zijn taken nauwelijks over eigen inkomsten. Er is de verontreinigingsheffing rijkswateren met een jaarlijkse opbrengst van circa € 20 miljoen, maar daar is alles wel mee gezegd. Voor het overgrote deel van de kosten is RWS afhankelijk van de algemene rijksmiddelen en dat maakt de financiële positie relatief zwak. In de afgelopen jaren kwam regelmatig aan het licht dat RWS voor een goed beheer en onderhoud van de vele waterstaatswerken geld tekortkomt.⁹⁰

Naast de Minister en RWS is er nog een rijksfunctionaris met een cruciale rol in het waterbeheer. Dankzij het rapport van de tweede deltacommissie kennen we sinds 2011 het instituut van 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 momenteel vervuld door Peter Glas, die in 2018 de eerste deltacommissaris Wim Kuijken is opgevolgd. Oneerbiedig gezegd is de deltacommissaris een waakhond die onze waterveiligheid en zoetwatervoorziening nauwlettend in het oog houdt en, als daar aanleiding toe bestaat, zo nodig met gezag aan de bel trekt. Zeker is dat juist voor ons laaggelegen deltalands zo'n regeringscommissaris met zijn jaarlijkse deltaprogramma en deltafonds een buitengewoon nuttige rol kan vervullen. Ook de OESO was in haar rapport uit 2014 positief over deze structuur.⁹¹ Ik heb het hem nooit op de man af gevraagd, maar het moet toch een wat eenzame functie zijn, want buitenlandse collega's heeft onze deltacommissaris naar 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. Ten slotte is er nog een vierde functionaris: de watergezant, die in dit overzicht niet mag ontbreken. De watergezant versterkt in zijn rol als thematisch ambassadeur de internationale waterambitie van Nederland en draagt bij in het nog beter internationaal vermarkten van de Nederlandse kennis en kunde. Sinds 2015 is Henk Ovink onze eerste watergezant, en bij hem is 'bring in the Dutch' in uitstekende handen.⁹²

Resumerend is de rol van het Rijk in ons waterbeheer helder. De minister heeft een duidelijke strategische positie. Met RWS is er sprake van een stevige uitvoeringsorganisatie, en met de deltacommissaris, het deltaprogramma en het deltafonds zijn onze waterveiligheid en zoetwatervoorziening extra geborgd. Zorgpunt is dat RWS nauwelijks over eigen inkomsten beschikt en daardoor vrijwel volledig afhankelijk is van wat 'Den Haag' overheeft voor de uitvoeringstaken van RWS.

⁹⁰ Bij de uitreiking van de Schilthuispenning heb ik in 2009 vanuit deze invalshoek bepleit om RWS om te bouwen tot een echt waterschap met voldoende eigen belastingmiddelen. Zie R. Nehmelman, *De Staat achter de dijken* (oratie), Utrecht 2015, p. 32.

⁹¹ OECD, *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2014, p. 20.

⁹² Zie het positieve oordeel van de Adviescommissie Water, *Advies Watergezant*, AcW-2017/143565, 6 juni 2017.

Ook het weglekken van kennis – volgens ingewijden de oorzaak van het financiële debacle bij de renovatie van de Afsluitdijk – vormt een nadrukkelijk zorgpunt. En als ik mij een enkel punt van kritiek mag veroorloven, is het zacht gezegd weinig gelukkig dat het ministerie de afgelopen jaren belangrijke advieslichamen als de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW)⁹³ en de Adviescommissie Water (AcW) opgeheven heeft. Je moet je eigen tegenspraak durven en willen organiseren: *Speaking truth to power* mag ook in het waterbeheer niet ontbreken.⁹⁴ Nu is daar eigenlijk via de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) alleen op zeer grote afstand in voorzien, en dat is gewoon spijtig.⁹⁵ Het waterbeheer is gezien de vele uitdagingen waar we voor staan belangrijk genoeg voor een eigen adviesorgaan. Zolang dat niet in ere is hersteld, mag van wetenschappers worden verwacht dat zij deze lacune opvullen. Ik hoop daar vandaag een bescheiden bijdrage aan te leveren.

3.6 Enkele waarnemingen

Het is tijd voor enkele waarnemingen. Als we deze organisatorische structuur – deze *governance* – nader onder de loep leggen, valt een viertal zaken op. In de eerste plaats is waterbeheer in Nederland voor 100% een taak van overheden, en dat is eigenlijk altijd het geval geweest. De markt komt overigens ruimschoots aan bod als het om de uitvoering, zoals 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 bij het waterbeheer. Aan de overkant van de Noordzee zijn belangrijke onderdelen van het waterbeheer – in het bijzonder het waterketenbeheer – drie decennia geleden onder Thatcher geprivatiseerd.⁹⁶ Wij hebben hier in Nederland nadrukkelijk niet voor gekozen, al scheelde het bij de drinkwaterbedrijven, zoals gezegd, maar heel weinig. Die publieke structuur waarborgt dat er een instantie is die het algemeen belang boven het private belang kan stellen, bepaalde bevoegdheden heeft én op het waterbeheer kan worden aangesproken. Want ons waterbeheer is met name via de Waterwet en de richtlijnen van de Europese Unie tegenwoordig sterk genormeerd. Zelfs voor de veiligheid voor onze belangrijkste dijken zijn wettelijke normen vastgesteld, iets wat je eigenlijk nergens in de wereld ziet. De burger en de bedrijven weten dus wat ze van de overheid mogen verwachten, al zullen er altijd thema's en momenten zijn waarop die overheden zullen moeten improviseren en nieuw beleid moeten ontwikkelen. Denk bijvoorbeeld aan de extreme droogte van de afgelopen paar jaren. En voor sommige problemen geldt helaas dat de waterbeheerders sterk of volledig afhankelijk zijn van het generieke (product)beleid op andere terreinen (meststoffen, bestrijdingsmiddelen, medicijnresten, opkomende stoffen). Als ik zeg dat dit beleid regelmatig tekortschiet, zeg ik niets nieuws.

⁹³ Zie over de CAW H.F.M.W. van Rijswijk, 'Waar staat water na 2013? Zwanenzang van een roemrijke waterstaatscommissie', *NJB* 2013/44, p. 3060-3068.

⁹⁴ Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*, Den Haag 2020, p. 210-211.

⁹⁵ Het van najaar 2020 daterende RLI-advies *Stop bodemdaling in veenweidegebieden: Het Groene Hart als voorbeeld* is uiteraard juist voor de watersector bijzonder relevant.

⁹⁶ Met buitengewoon matig resultaat. Zie het alarmerende bericht in de *Financial Times* van 23 januari 2018, p. 7, waaruit een enorme schuldenlast, hoge tarieven en slechte prestaties blijken, zeker in vergelijking met Scottish Water, dat in 1989 de privatiseringsdans ontsprong.

Een tweede constatering die valt te maken, is dat deze publieke structuur een sterk decentraal karakter heeft. Veruit het meeste geld wordt regionaal en lokaal opgehaald en uitgegeven. Van de totale uitgaven voor het waterbeheer in Nederland van een goede € 7,8 miljard per jaar gaat ruim € 6,2 miljard om bij waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Dit is eveneens een verschijnsel dat je in weinig andere landen ziet; sommige landen, zoals Zuid-Korea, Japan, Israël en Turkije, kennen zelfs een bijna volledig centralistische insteek. Onze decentrale structuur is historisch uiteraard goed verklaarbaar, lang voordat er een staat ‘Nederland’ ontstond, waren er al gemeenten en waterschappen. Maar wel opmerkelijk is dat er na al die jaren kennelijk nog steeds vertrouwen in die structuur bestaat. Een decentrale opzet heeft – mits sprake is van een goede schaal en niet van institutionele fragmentatie – inderdaad duidelijke voordelen: dichter bij de burger, gebruik van lokale kennis, minder bureaucratie, grotere efficiency, spreiding van bevoegdheden en betere verantwoording. Onvermijdelijk resulteert zo’n decentrale opzet tot meer partijen, maar het aantal blijft met in totaal vijf verantwoordelijke instanties nog steeds te overzien. In veel andere landen is dat aantal zeker niet kleiner.

Al deze voordelen nemen niet weg dat het voor sommigen nog wel eens even wennen is. Dat gevoel bekwam mij althans toen ik enkele jaren geleden *Panorama Nederland* van het College van Rijksadviseurs las.⁹⁷ Op zichzelf een goed doortimmerd en fraai toekomstbeeld met veel aandacht voor water en zelfs een stevig hoofdstuk over *Governance*, maar kennis van onze decentrale waterorganisatie is ver te zoeken. Op diverse plaatsen wordt de decentrale inrichting van ons land zelfs als een risico gepresenteerd.⁹⁸ De rijksadviseurs hebben hun naam wat mij betreft te veel eer aangedaan en hadden wel iets meer vertrouwen in de decentrale overheden mogen tonen. Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat van het Rijk geen *regie* gevraagd zou mogen worden. Die is soms gewoon nodig. Sommige actuele problemen, zoals die rond mest, stikstof en PFAS, zijn uitsluitend via generiek rijksbeleid aan te pakken. Maar binnen dergelijke kaders zijn decentrale overheden vervolgens capabel genoeg om de verdere invulling en uitvoering ter hand te nemen.

Ook de Tweede Kamer kan trouwens maar moeilijk *loslaten*. Medio 2011 riep een motie Van Veldhoven c.s. de regering op om erop toe te zien dat de waterschapsbelastingen zich slechts in lijn met de inflatie ontwikkelen en de Kamer tijdig te informeren indien de lasten in een waterschap met meer dan 5% jaarlijks dreigen te stijgen.⁹⁹ Misschien een teken van oprechte zorg, maar het feit dat de tarieven van de waterschapsbelasting door de mensen in het waterschapsgebied zélf worden vastgesteld en opgebracht, was men overduidelijk even vergeten. Dat lokale gemeenschappen – *commons* – heel goed in staat zijn om hun eigen boontjes te doppen, is reeds langer bekend. Collega Tine de Moor heeft aangetoond dat dit ook in de vroege

⁹⁷ College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland. Rijker, Hechter en Schoner*, Den Haag 2018. Het woord ‘waterschap’ valt zegge en schrijve tweemaal in het rapport, maar niet eenmaal in het hoofdstuk over water. Het woord ‘drinkwaterbedrijf’ valt helemaal niet in het rapport.

⁹⁸ *Panorama Nederland*, p. 17 en p. 70, waar te lezen valt dat ‘een gedecentraliseerde aanpak zorgt voor verrommeling van het landschap en dit stuit op terechte zorgen en weerstand onder brede lagen van de bevolking’.

⁹⁹ *Kamerstukken II 2010/11*, 27 625, nr. 215.

middeleeuwen voorkwam.¹⁰⁰ Een constatering die ook Rutger Bregman niet is ontgaan.¹⁰¹ En begrijp mij goed, dat er provinciaal en rijkstoezicht wordt uitgeoefend op waterschappen (en op drinkwaterbedrijven en gemeenten) is in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat een belangrijke randvoorwaarde voor decentralisatie. De eerste bijzonder hoogleraar Waterstaats- en Waterschapsrecht aan deze universiteit, Joep Verburg, hanteerde in zijn oratie een prachtige metafoor door decentralisatie en toezicht als een Siamese tweeling te presenteren.¹⁰² Nu worden dergelijke tweelingen tegenwoordig met succes gescheiden, maar zijn boodschap is helder: het één kan niet zonder het ander. Uiteraard moet de vorm van dat toezicht wel blijven aansluiten bij de organisatorische ontwikkelingen. Gezien de schaalvergroting bij de waterschappen is het niet meer dan terecht dat het preventieve toezicht grotendeels ‘geruimd’ is en plaats heeft gemaakt voor positief en repressief toezicht.¹⁰³ Met dat provinciale toezicht valt het in de praktijk overigens reuze mee. Uit een recent onderzoek van een Groningse studente, die alle provincies heeft bevraagd, kwam geen enkel voorbeeld van een concrete toepassing van deze provinciale toezichtsinstrumenten naar voren.¹⁰⁴

Er is een derde element dat ik hier moet noemen. Sinds een jaar of twintig werken de diverse overheden in het waterbeheer nauw samen. Dit was vroeger echt anders. Zelf heb ik nog meegemaakt dat gemeenten en waterschappen, ook al zaten er via de indirecte verkiezingen heel wat burgemeesters en wethouders in het waterschapsbestuur, elkaar voortdurend in de bestuurlijke haren zaten. Het waterschap stelde zware en kostbare eisen aan gemeentelijke rioolstelsels en de gemeente plande een nieuwe woonwijk vlak naast de zuiveringsinstallatie van het waterschap, waarna de gevolgen zich lieten raden... Op landelijk niveau was de verhouding tussen VNG en UvW en de Ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat niet veel beter; er werden heel wat oorlogjes uitgevochten. Dit voerde de maatschappelijke kosten van het waterbeheer sterk op. Zoals vaak was er een ‘ramp’ nodig om de interbestuurlijke schuttersputjes te verlaten en elkaar de hand te reiken. Gelukkig begon het najaar 1998 extreem hard te regenen, eerst in het zuidwesten, wat later in het noordoosten. U herinnert zich vast de onder water gelopen tuinbouwkassen in Delfland wel en het Gronings museum, dat in allerijl zijn kunstschaten een verdieping hoger moest brengen. Dat die extreme regen tot groot verdriet van toenmalig minister Zalm tot de eerste toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen¹⁰⁵ leidde, waarvan de inkt net droog was, laat ik verder buiten beschouwing. Hier is vooral van belang dat

¹⁰⁰ Tine de Moor, *Homo Cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving* (oratie), Utrecht 2013.

¹⁰¹ Rutger Bregman, *De meeste mensen deugen. Een nieuwe geschiedenis van de mens*, De Correspondent 2019 (zesde druk), p. 376-378.

¹⁰² J.J.I. Verburg, *Over toezicht* (oratie), Zwolle 1987, p. 10. De tekst van deze oratie is afgedrukt in *Waterschapsbelangen* 1987, p. 602-610.

¹⁰³ H.J.M. Havekes & W.J. Wensink (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2015, p. 457-488.

¹⁰⁴ Martha Buitenkamp, *Overvloedig toezicht. Onderzoek naar de praktijk van het interbestuurlijk toezicht door provincies op waterschappen*, Rijksuniversiteit Groningen, 2022.

¹⁰⁵ *Stb.* 1998, 325. Zie over deze wet F.J. de Vries, ‘Vergoeding van rampschade’, *NJB* 1998, p. 1908-1915.

er volgens goed gebruik een commissie naar keek,¹⁰⁶ hetgeen ons en passant nog een prachtig gedicht *Hetzelfde water* opleverde van toenmalig Dichter des Vaderlands, Gerrit Komrij. Ons watersysteem wordt daarin vergeleken met het menselijk lichaam. Voor iedereen die wat is uitgekeken op Marsmans onvolprezen *Denkend aan Holland* volgt hier de tekst:

*Hetzelfde water dat met stormgejoel
En helse vlagen komt en wordt gevreesd,
Is ook het water dat, sereen en koel
De mensen van hun kwellingen geneest.*

*Ons lage land aan zee is een groot lijf
Met aderen, aorta's, bloedkanalen
En al wat zich vertakt – een druk bedrijf
Dat regelt dat we pijnloos ademen.*

*Geen netwerk dat je ongestraft verbouwt.
Het overstroomt bij elke prop meteen.
Wordt het in één arterie te benauwd,
Dan spatten duizend haarvaten uiteen.*

*Elk lichaam is een tijdelijke spons.
Bepleister het geval met poederdons
En kalk, van top tot teen, dan wordt dat lijf
Sneller dan je tot tien telt droog en – stijf.*

*Verwen de stroom die door je lichaam stuwt.
Laat bloed, bekwaam getemd, de vrije loop.
Bedenk – wie van de norske buien gruw –*

*Dat ook een hart niet wordt geamputeerd
Omdat het breken kan. Wie water keert
Omdat het aanvalt doodt de biotoop*

*Van al wat weerloos is en wordt bedreigd.
Het lijkt wel op een gordiaanse knoop.*

Het water zelf intussen, daalt en stijgt.¹⁰⁷

Van de aanbevelingen van de commissie herinneren we ons vooral nog de nieuwe trits vasthouden-bergen-afvoeren, de normering voor wateroverlast en uiteraard de watertoets, een sterkere relatie

¹⁰⁶ Commissie Waterbeheer 21e eeuw, *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, Den Haag 2000. Zie over dit rapport M.A. Hofstra, 'Van 1993 tot nu. Enkele observaties van beleidsontwikkelingen in het waterbeheer', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 2018, nr. 1/2, p. 24-46.

¹⁰⁷ Komrij heeft overigens *Denkend aan Holland* van Marsman geparodieerd en daarin onze koopmansgeest gehemeld (*De binnenring van Holland*) en als variatie op het sonnet *De moeder de vrouw* van Martinus Nijhoff de watervervuiling aan de kaak gesteld (*Het water de stank*).

tussen de besluitvorming in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Al die plensbuïen waren echter tevens aanleiding voor het eerste Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003, dat in 2008 geactualiseerd werd. In 2011 werd een nieuw Bestuursakkoord Water¹⁰⁸ afgesloten tussen de (vijf) waterorganisaties waarin de klemtoon sterk werd gelegd op het realiseren van kostenbesparingen. Concreet zou 'tegen 2020' een kostenbesparing van € 750 miljoen per jaar moeten worden bereikt, onderverdeeld in € 300 miljoen binnen het watersysteembeheer (zeg maar droge voeten en waterkwaliteit) en € 450 miljoen binnen het waterketenbeheer (drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering). De beoogde besparing bedroeg ruim 10% van de totale jaarlijkse kosten, een ambitieuze doelstelling voor een sector die zeker niet bekend stond vanwege een overmaat aan inefficiëntie. Door een veel betere onderlinge samenwerking werd dat doel echter al eind 2017 bereikt, en eind 2019 stond de besparingsteller op € 1.072 miljoen. Samenwerking klinkt misschien *soft*, maar het loont! Het levert keiharde euro's op. En maakt het werk gewoon ook veel aangenamer, zeg ik er maar direct bij.

Ik kan mij goed voorstellen dat u zich afvraagt waar deze besparing dan precies in zit. Die zit voor een belangrijk deel in de afvalwaterketen: riolering en afvalwaterzuivering.¹⁰⁹ Door een betere afstemming en timing van de maatregelen valt flink te besparen. Dat klinkt nog betrekkelijk vaag, maar als gemeld wordt dat de kosten van het zuiveringsbeheer, die thans zo'n € 1,5 miljard per jaar bedragen, voor ruim 30% bepaald worden door het regenwater, wordt het al concreter. Op al die zuiveringen worden momenteel grote hoeveelheden relatief schoon regenwater gezuiverd. Afkoppeling en de aanleg van gescheiden rioolstelsels kan op den duur de kosten sterk reduceren.

Ook op het terrein van de lokale belastingheffing werken waterschappen onderling en/of met gemeenten tegenwoordig trouwens goed samen. In steeds meer regio's is sprake van gezamenlijke belastingheffing, die resulteert in significant lagere perceptiekosten.¹¹⁰ Of er in plaats van 400.000 heffingsaanslagen 800.000 aanslagen moeten worden verstuurd, maakt de kosten namelijk (lang) niet tweemaal zo hoog. Ook deze vorm van interbestuurlijke samenwerking draagt sterk bij aan de in het Bestuursakkoord Water beoogde kostenbesparing. Opvallend hierbij is overigens dat er, voor zover mij bekend, nog nergens sprake van is dat ook de provincie met de grondwaterheffing meedoet. Er is dus nog ruimte voor verdere samenwerking.

Nu realiseer ik mij dat op de onderhavige samenwerkingsakkoorden kritiek mogelijk is. De Raad van State heeft in dat kader met name gewezen op de zwakke positie van het parlement in de huidige *akkoordendemocratie*, die soms in de plaats lijkt te komen van de normale wetgevingsprocessen.¹¹¹ Die kritiek is verwerkt in een later advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, waarin weliswaar onder meer wordt bepleit om het parlement mee te nemen in akkoordprocessen, maar tegelijkertijd geconcludeerd wordt dat brede maatschappelijke

¹⁰⁸ G. Dekker & H.J.M. Havekes, 'Een nieuwe governance van het waterbeheer; het Bestuursakkoord Water', *Water Governance* 01/2011, p. 6-13.

¹⁰⁹ Zie voor concrete voorbeelden www.samenwerkenaanwater.nl.

¹¹⁰ Perceptiekosten zijn de kosten die de overheid maakt om het belastinggeld binnen te krijgen. Ook in de *Recommendation on Water* van de OESO, die hierna nog aan de orde komt, wordt op het belang van lage perceptiekosten gewezen: '(...) considering transaction costs, including administrative costs, when designing pricing instruments (...)'.
¹¹¹ Raad van State, *Jaarverslag 2018*, Den Haag 2019, p. 17-18.

akkoorden als sturingsarrangement zeer welkom, en zelfs noodzakelijk zijn.¹¹² Met die conclusie ben ik het graag eens. In het waterbeheer zijn die bestuurlijke samenwerkingsakkoorden inmiddels niet meer weg te denken.

In dit kader verdient één specifiek onderdeel van onze waterorganisatie nog de aandacht.

Regionale waterorganisaties tref je in veel landen aan, maar de manier waarop wij de waterketen institutioneel hebben vormgegeven is redelijk uniek te noemen. Waar in Nederland drie partijen aan de lat staan (drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen), is de waterketen over de grens vaak aan één organisatie opgedragen, bijvoorbeeld een (grote) gemeente of een privaat bedrijf dat over een langjarige concessie van de overheid beschikt.¹¹³ Onze opzet wijkt daar dus sterk van af¹¹⁴ en dat stelt hoge eisen aan de onderlinge afstemming en samenwerking tussen deze partijen. Ontegenzeggelijk is er immers synergie tussen de verschillende onderdelen van de waterketen. Op basis van de Bestuursakkoorden Water – er is trouwens ook een Bestuursakkoord Waterketen – is die afstemming en samenwerking stevig verankerd, en – waar het de afstemming tussen gemeente en waterschap betreft – zelfs wettelijk vastgelegd,¹¹⁵ hetgeen in goede prestaties en een efficiënte en kostenbewuste uitvoering van het waterketenbeheer resulteert. Bovendien is de R&D met KWR, RIONED en Stowa goed op orde en werken deze kennisorganisaties steeds meer samen. Als we de uiteindelijke prijs willen vergelijken met die in andere landen, is de nodige voorzichtigheid geboden, aangezien de prestaties verschillend zijn, er weinig of veel wordt geïnvesteerd, de tarieven anders zijn opgebouwd en soms (zoals in Nederland) door rijksbelastingen ‘vervuild’ zijn, zoals hierna nog zal blijken. Nader onderzoek lijkt hier op zijn plaats. Met het nodige voorbehoud lijkt niettemin te mogen worden geconcludeerd dat, afgezet tegen de omvang van ons drinkwaterverbruik, een *integrale* prijs, dat wil zeggen inclusief de kosten van het drinkwater, de riolering en de zuivering, van circa € 4 per m³ niet hoog is. Ook meergenoemde recente studie van de OESO en de EC uit veel waardering voor de wijze waarop het drinkwaterbeheer en het zuiveringsbeheer in Nederland wordt uitgevoerd. Als we het waterketenbeheer opnieuw zouden mogen uittekenen, zou dat wellicht anders gebeuren, maar feit is dat de huidige structuur door een intensieve onderlinge samenwerking heel behoorlijk functioneert.

Ik ben op die samenwerking bewust wat dieper ingegaan, aangezien hier sprake lijkt van een typisch Nederlands verschijnsel dat je over de grens niet gauw aantreft. Het is verleidelijk om daarbij op onze *poldercultuur* te wijzen; feit is dat onze totale jaarlijkse waterkosten al sinds 2011

¹¹² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, Den Haag 2020.

¹¹³ Parijs heeft die concessie overigens een aantal jaren geleden teruggenomen en het waterketenbeheer aan een publiek bedrijf opgedragen. Zie voor het succes hiervan de gedachtewisseling tussen Bernard Barraqué en plv. burgemeester Anne Le Strat in *Water Policy* 14 (2012), p. 903-914, 16 (2014), p. 197-204 en p. 422-424. Naar verluidt overwegen andere grote Franse gemeenten een zelfde stap. In Argentinië heeft de terugname van het waterketenbeheer niet tot aanmerkelijke verbeteringen geleid, blijkt uit meergenoemd OESO-rapport.

¹¹⁴ Het Amsterdamse Waternet, de uitvoeringsorganisatie van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Amsterdam, vormt de uitzondering op de regel doordat het belast is met alle onderdelen van de waterketen (en het watersysteem) en profileert zich om die reden als watercyclusbedrijf. Zie voor een interview met Roelof Kruize, scheidend directeur van Waternet, *H2O* nr. 4, april 2022, p. 8-12.

¹¹⁵ Zie artikel 3.8 Waterwet. Gezien het succes van deze samenwerking valt het te betreuren dat die verplichting in artikel 2.2 Omgevingswet veel zwakker verwoord is.

nauwelijks gestegen zijn en dat is een prestatie van formaat. Door die samenwerking betaalde een gemiddeld gezin met één kind en een eigen huis in 2021 € 839 voor het waterbeheer. Zonder de samenwerking was dit al snel € 100 tot € 150 per jaar meer geweest. Ook agrariërs en bedrijven zien deze kostenbesparingen uiteraard vertaald in hun belastingaanslag. In de vele OESO-rapporten over het waterbeheer in andere landen, waarover straks meer, is die samenwerking doorgaans ver te zoeken. Vaak kennen de betrokken instanties elkaar niet eens (andere landen zijn doorgaans ook groter) en soms is er sprake van regelrechte tegenwerking.

Met die kosten is trouwens in dubbel opzicht nog iets gek aan de hand, dat hier als vierde element niet onvermeld mag blijven. In de eerste plaats is het aandeel van de lokale belastingen in de totale belastingdruk in Nederland met circa 5% zeer bescheiden, ook als we naar andere landen kijken.¹¹⁶ Dit terwijl zo'n 25% van alle overheidsuitgaven in ons land door de gemeenten wordt gedaan. Gezien ons sterk *centralistische* belastingstelsel, waarbij het dus vooral het Rijk is dat belastingen oplegt, is het op zijn minst opvallend om te zien dat juist binnen het waterbeheer het leeuwendeel van de kosten via decentrale belastingen¹¹⁷ en prijzen wordt gefinancierd. Als we de provinciale opcenten op de Motorrijtuigenbelasting even vergeten,¹¹⁸ gaat van alle lokale belastingen bijna de helft om in het waterbeheer. Van de totale jaarlijkse kosten van het waterbeheer van een goede € 7,8 miljard draagt het Rijk met circa 20% een relatief klein gedeelte, volgens de begroting van het Ministerie van I&W voor 2020 ca. € 1 miljard.¹¹⁹ Meer dan € 6,2 miljard wordt jaarlijks opgehaald via de gemeentelijke rioolheffing, de waterschapsbelastingen en de drinkwaternote. De verleiding is groot om te stellen dat juist dankzij deze stevige decentrale financiering het waterbeheer behoorlijk goed functioneert. Evenzeer is de verleiding groot om hieraan de suggestie te verbinden om het gemeentelijk belastinggebied substantieel uit te breiden.¹²⁰

Maar er is nog een tweede punt dat opvalt. Het totale jaarlijkse bedrag van ruim € 7,8 miljard is 'vervuild' met een aantal belastingen die de decentrale partners jaarlijks aan het Rijk moeten betalen. Alleen de drinkwaterbedrijven en de waterschappen betalen jaarlijks al zo'n € 850 miljoen aan btw en belasting op leidingwater. Waterschappen betalen voorts ruim € 190 miljoen aan de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en ontvangen een jaarlijkse rijksfactuur van ruim € 30 miljoen voor allerlei kleine posten, zoals de kosten van de Wet WOZ, de waterschapsverkiezingen en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daar komen nog enkele kleinere rijksbelastingen, zoals de verontreinigingsheffing rijkswateren en de vennootschaps- en energiebelasting, bovenop. Als je deze bedragen optelt, kom je tot de opmerkelijke conclusie dat

¹¹⁶ *Rapport van de Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1 mei 2020, p. 6, en in het bijzonder de internationale vergelijking op p. 44-45.

¹¹⁷ Zie voor een uitvoerig overzicht G.J. van Leijenhorst, J.K. Lanser & E.G. Borghols, *Decentrale heffingen*, Deventer 2017 (vierde, geheel herziene druk).

¹¹⁸ Deze opcenten zullen door weinig autobezitters als een provinciale belasting worden gezien.

¹¹⁹ De kosten van het deltafonds van ruim € 1,2 miljard zijn hierin niet meegenomen.

¹²⁰ Met de door de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen voorgestelde uitbreiding met € 6 miljard (rapport *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag 2020, p. 60) zou de opbrengst van de gemeentelijke belastingen en bestemmingsheffingen ten opzichte van de gemeentelijke uitgaven stijgen van minder dan 20% naar ruim 34%. In vergelijking met de waterschappen wellicht nog niet een heel hoog percentage, maar het zou in ieder geval een flinke stap in de goede richting zijn.

het Rijk – al is dit een andere minister – *verdient* aan het waterbeheer.¹²¹ Voor een deltaland als Nederland een opvallende constatering, die niet direct bij iedereen op het netvlies zal staan. 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 –, maar ik wil dit toch met een zekere nadruk onder de aandacht brengen. Voor het Rijk is het waterbeheer allesbehalve een geldverslindende kostenpost. Als decentrale partijen een enkele keer vragen om financiële ondersteuning om bepaalde nieuwe ontwikkelingen in gang gezet te krijgen, als RWS om extra ruimte voor het aanpakken van achterstallig onderhoud vraagt, als de klimaatverandering de komende jaren noopt tot stevige en kostbare ingrepen in het waterbeheer; dan past het dus niet om dit louter met een verwijzing naar de zwakke financiële positie van het Rijk af te houden.

Als we het voorgaande op ons laten inwerken, zien we dat ons waterbeheer een 100% publieke taak is,¹²² sterk gedecentraliseerd is met een belangrijke rol voor waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven, een solide financiële basis heeft en daardoor, mede vanuit internationaal opzicht bezien, adequaat en slagvaardig wordt 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 enkele jaren geleden voor om met name de positie van de waterschappen flink op de schop te nemen. Nu waren in de jaren daarvoor ook wel eens rimpels in de waterschapsvijver verschenen, waarbij de alom bekritiseerde, maar tamelijk overtrokken bestuurlijke drukte en kostenbesparingen doorgaans het achterliggende motief vormden. Al tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet werden soms vraagtekens bij het bestaansrecht van het waterschap geplaatst. Eind 2011 was de regering bovendien via de motie Schouw (D66)¹²³ verzocht te onderzoeken hoe de waterschapstaken bij andere bestuurslagen, zoals de provincies, ondergebracht konden worden. Het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte II, *Bruggen slaan*, leek als het ware op deze motie voort te borduren en vormde najaar 2012 een ijskoude douche voor de waterschappen, te meer waar in de verkiezingsprogramma's van de VVD en de PvdA daarover helemaal niets te lezen viel. Een gevalletje dividendbelasting, zullen we maar zeggen.¹²⁴ Wat hield dat regeerakkoord dan precies in? Achtereenvolgens werd een verdere opschaling tot 10 à 12 waterschappen bepleit, een verwijdering van de waterschappen uit de Grondwet¹²⁵ en op termijn het samenvoegen van de waterschappen met de beoogde vijf landsdelen, waarin de huidige twaalf provincies zouden moeten opgaan. Dit ging de waterschappen duidelijk een paar bruggen te ver. Van halve smart – het regeerakkoord bevatte ook

¹²¹ Als we deze afdrachten iets ruimer nemen, en bijvoorbeeld tevens de inkomstenbelasting van alle bijna 80.000 medewerk(st)ers in de publieke en private watersector meerekenen, worden ook de kosten van de jaarlijkse dotatie van het Rijk aan het deltafonds van circa € 1,2 miljard ruimschoots 'terugverdiend'.

¹²² Dat een zuiveringsinstallatie op grond van artikel 3.4, eerste lid, Waterwet door een privaat bedrijf kan worden geëxploiteerd, blijft buiten beschouwing. Afgezien van de zuiveringsinstallatie Harnaschpolder van het Hoogheemraadschap van Delfland is hier nimmer invulling aan gegeven.

¹²³ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000, VII, nr. 98.

¹²⁴ Sinds het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (*Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam 2018, p. 138) kennen we dit verschijnsel als de *Ostrogorski-paradox*. Met de staatscommissie (p. 171) kan worden geconstateerd dat de kabinetsformatie een *black box* vormt.

¹²⁵ Om de waterschappen op te kunnen heffen is inderdaad een wijziging van de Grondwet vereist, hebben Nehmelman c.s. een aantal jaren geleden aangetoond. Zie R. Nehmelman, I.U. Tappeiner, H.F.M.W. van Rijswijk, H.R.B.M. Kummeling en S. Steenman, *De constitutionele inbedding van het waterschap*, Nijmegen 2011.

rigoureuze plannen ten aanzien van gemeenten en provincies – was nauwelijks sprake. De Groningse PvdA-politicus en dijkgraaf Bert Middel heeft gesuggereerd dat deze plannen uit de koker van de PvdA kwamen en spreekt in dat verband van een dolkstoot in de rug.¹²⁶ Mede gezien een eerder boekje van Wouter Bos¹²⁷ – met Stef Blok de bouwer van Rutte II –, waarin sterk wordt afgegeven op het grote aantal bestuurslagen in ons land, lijkt Middel het gelijk aan zijn zijde te hebben.

Samen met de (toenmalige) Minister van Infrastructuur en Milieu kozen de waterschappen onder aanvoering van toenmalig voorzitter Peter Glas voor wat achteraf een strategische (groot)meesterzet genoemd mag worden. Kennelijk met het motto ‘als we in eigen land geen steun kunnen vinden, zoeken we die over de grens’, werd de OESO gevraagd een oordeel te geven over de organisatie van het waterbeheer in Nederland. Op zichzelf schulde hier een zeker risico in, want de (landen)rapporten van de OESO kunnen allerm minst als *his masters voice* worden gekwalificeerd. Men werkt met gerenommeerde internationale *peer reviewers* die stevige oordelen niet schuwen. Kennelijk was het zelfvertrouwen in de Nederlandse *water governance* groot en de nood zodanig, dat dit risico voor lief werd genomen. Dat vertrouwen bleek niet misplaatst. Op 17 maart 2014 presenteerde toenmalig plv. Secretaris-Generaal van de OESO, Yves Leterme, het rapport in Den Haag en bood hij dat aan minister Schultz van Haegen aan. Diezelfde middag stond het rapport centraal tijdens de Waterschapsdag van de Unie van Waterschappen, waar Leterme een zeer aandachtig gehoor aantrof. De centrale boodschap van het rapport¹²⁸ luidde dat onze organisatie van het waterbeheer buitengewoon goed is en zelfs als een *global reference* mag worden beschouwd. Leterme gaf die organisatie een 8,5 (op een schaal van 10) en noemde de waterschappen de *ruggengraat* van het Nederlandse waterbeheer. *Peer reviewer* Fransesco Correia, oud-Minister van Milieu, Ruimtelijke ordening en Regionale ontwikkeling van Portugal, had het tijdens zijn toelichting op het concept-rapport in de bijeenkomst van het Water Governance Initiative op 8 november 2013 te Parijs zo mogelijk 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.”

Dat de OESO nadrukkelijk ruimte voor verdere verbetering zag, onder meer waar het de financiering betreft, leek de meeste aanwezigen te ontgaan en kon de feestvreugde niet drukken. Die feestvreugde – men liep nog net geen polonaise – werd zo mogelijk nog groter toen de minister meldde dat zij naar aanleiding van het verschijnen van het OESO-rapport nog diezelfde dag een uitvoerige brief aan de Tweede Kamer had gezonden waarvan de belangrijkste strekking luidde dat er geen aanleiding was om bestuurlijke of organisatorische veranderingen in het waterbeheer te bepleiten.¹²⁹ Een boodschap waarmee de Tweede Kamer een paar maanden later opvallend soepel akkoord ging. Een meer recente OESO-studie is evenzeer positief over de Nederlandse prestaties op het terrein van drinkwatervoorziening, riolering, afvalwaterzuivering en waterveiligheid. Dit geldt in het bijzonder voor het decentrale financieringsstelsel, de

¹²⁶ Bert Middel, *Die meneer is van ons... Langs de macht en onmacht van de sociaaldemocratie*, Groningen 2019, p. 299-301.

¹²⁷ Wouter Bos, *Dit land kan zoveel beter*, Amsterdam 2006, zie in het bijzonder p. 151-153.

¹²⁸ Zie de uitvoerige beschouwing van H.J.M. Havekes en M.A. Hofstra, *Water Governance* 02/2014, p. 16-27.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 28 966, nr. 27.

efficiëntie, de lage tariefstijgingen en het relatieve gemak om aan geld voor investeringen te komen, in welk kader de Nederlandse Waterschapsbank tot voorbeeld wordt gehouden.¹³⁰

Met het voorgaande is maar gezegd dat ook succesvolle organisaties niet veilig zijn voor de Haagse veranderingsdrijf en dat kabinetsformaties ongrijpbare en riskante processen zijn. “Het functioneert, dus het moet worden afgeschaft”, verzuchtte Martin Sommer al eens over het waterschap in *de Volkskrant*.¹³¹ Het oogt soms als een typisch Nederlands politiek tijdverdrijf om organisaties die op zichzelf heel behoorlijk functioneren om zeep te willen helpen. Toch lijkt het erop dat het functioneel bestuur de wind momenteel in de zeilen heeft. Collega Geerten Boogaard wees hier tijdens het hoogtepunt van de coronacrisis op.¹³² Eigenlijk hebben we ook veel meer functioneel bestuur dan we ons doorgaans realiseren. Ook de vele regionale samenwerkingsverbanden – soms vrijwillig aangegaan, maar steeds vaker verplicht opgelegd – zoals de Omgevingsdiensten, de Veiligheidsregio’s en de Regionale Energie Strategieën (RESsen) – zijn als *functionele* besturen aan te merken. Zij voldoen in ieder geval aan de belangrijkste voorwaarden voor het kiezen van de functionele bestuursvorm, zoals die eerder door het vroegere Tweede Kamerlid Van den Berg in zijn dissertatie zijn geformuleerd:¹³³ het gaat om taken waarvoor de lichamen van algemeen bestuur geen geschikte schaal bieden en om taken waarbij adequaat ingrijpen nodig is en die sterke specialisatie dan wel bijzondere bewaking behoeven. Van den Berg refereerde in dat kader aan de bedenker van het begrip ‘functionele decentralisatie’, Josephus Jitta, die in zijn oratie uit 1932 ook intergemeentelijke samenwerkingsvormen op basis van artikel 130 Gemeentewet (oud) tot dat begrip rekende. Van zijn kant rekende Van den Berg, al vond hij de indeling van Josephus Jitta veel te ruim, de lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot dit begrip.¹³⁴ Het lijkt mij moeilijk te ontkennen dat al die regionale samenwerkingsverbanden stevige functionele trekken vertonen. Met integraal, algemeen bestuur dat beschikt over een open huishouding en in samenspraak met de inwoners keuzes maakt voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken en de inzet van de daarvoor benodigde middelen, heeft het weinig meer te maken. Op zijn minst kunnen al die regionale samenwerkingsverbanden als *pseudo functioneel bestuur* gekwalificeerd worden.

Resumerend is de positie van het waterschap momenteel onomstreden. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt hoog opgegeven van de belangrijke rol die waterschappen, organen van functioneel bestuur, bij het voor Nederland cruciale beheer van watersystemen spelen.¹³⁵ Een recente studie van de Groningse hoogleraar Elzinga in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eveneens opvallend positief over functioneel bestuur en het waterschap.¹³⁶ Daarin

¹³⁰ OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2020.

¹³¹ *De Volkskrant* 14 september 2006.

¹³² Geerten Boogaard, ‘Revival van de Gildencultuur’, *Binnenlands Bestuur* 18/2020, p. 9.

¹³³ J.T. van den Berg, *Waterschap en functionele decentralisatie* (diss.), Alphen aan den Rijn 1982, p. 81-82.

¹³⁴ Van den Berg (diss.), p. 47-56.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, p. 43-44.

¹³⁶ *Kamerstukken* 2021/22, 35 925-VII, nr. 136. Het rapport is onlangs ook in boekvorm verschenen: D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering*, Deventer 2022.

wordt niet alleen het aloude ‘primaat’ van het algemeen bestuur boven het functioneel bestuur overtuigend weggeschreven en het functioneel bestuur als volwaardig bestuursmodel gepositioneerd, maar valt op p. 132 zelfs te lezen ‘... dat de waterschappen als vorm van waterbestuur een uniek model vormt dat wereldwijd de aandacht trekt en voor veel landen als voorbeeld dient en derhalve ook een voornaam export product is voor ons land’.¹³⁷ Ten slotte bevat het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* van het Kabinet-Rutte IV evenmin donkere wolken voor het waterschap. Sterker, het is zelfs uitgesproken positief over het water(schaps)beheer. Zo lijkt de Unie van Waterschappen succes te hebben gehad met haar pleidooi om water en bodem meer sturend te laten zijn bij de ruimtelijke planvorming. Dit komt op p. 10 namelijk letterlijk terug, terwijl daar tevens te lezen valt dat om die reden de waterschappen daarbij eerder betrokken worden en de watertoets een dwingender karakter krijgt. Op dat laatste element kom ik nog terug.

4 Waterbeheer in het buitenland

Van het buitenland kun je leren. Het is om die reden buitengewoon nuttig om een goed beeld te hebben van de organisatie van het waterbeheer over de grens.¹³⁸ Hoe steekt het *institutional design* van het waterbeheer in het buitenland in elkaar en welke lessen kunnen wij daaruit trekken? De tentoonstelling van Kadir van Lohuizen, waarmee ik deze oratie begon, heeft geïllustreerd dat het waterbeheer overal in de wereld voor grote uitdagingen staat en dat het water veel landen letterlijk aan de lippen staat. 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. Het is daarbij goed te beseffen dat het waterbeheer overal verschillend is georganiseerd; er zijn eigenlijk geen twee landen precies hetzelfde. Omgekeerd zijn die landen weer vaak sterk geïnteresseerd in de manier waarop wij erin slagen om onze voeten droog te houden. De vele bezoeken van buitenlandse delegaties aan Nederland vormen daarvan het bewijs. Wat mij daarbij steeds weer opvalt, is dat men ook graag onze grote waterwerken bezoekt – Amsterdam slaat men doorgaans evenmin over –, maar dat men toch vooral nieuwsgierig is naar de organisatie van ons waterbeheer, en dan vooral naar de financiering daarvan. Gebrek aan geld voor het waterbeheer vormt voor veel landen het grootste organisatorische obstakel. Gelukkig vindt er al veel internationale uitwisseling van kennis en informatie plaats, ook door deze Universiteit. Zo werkte collega Van Rijswick mee aan het bekende STAR-FLOOD-onderzoek,¹³⁹ waarin de manier waarop een zestal Europese landen de zorg voor de waterveiligheid georganiseerd heeft, vergeleken is. Wat mij daarvan vooral is bijgebleven, is dat die landen dit ondanks de Europese overstromingsrichtlijn op een volstrekt uiteenlopende wijze vormgegeven hebben en dat elk land het idee heeft dat de eigen methode veruit de beste is. Dit

¹³⁷ Zie voor een concreet voorbeeld het regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse regering. Dit lijvige document van 214 pagina’s bevat op p. 162 het voornemen om het Vlaamse waterbeheer te rationaliseren, te enten op hydrografisch logische gehelen, de versnippering weg te werken, en dit volgens het Nederlandse (waterschaps)model. Daarbij wordt overigens uitgesproken dat de belastingbevoegdheid van de polders en wateringen wordt stopgezet, hetgeen natuurlijk in weinig doet denken aan ons model.

¹³⁸ Dit besef bestaat terecht reeds langer. Al in het rapport *Het waterschap en zijn toekomst* van de Studiecommissie Waterschappen uit 1974 was als bijlage 6 een uitvoerige notitie opgenomen over ‘het waterschapswezen’ in enkele andere Europese landen.

¹³⁹ Zie over dit onderzoek H.F.M.W. van Rijswick, W. van Doorn-Hoekveld & H.K. Gilissen, ‘De rol van het recht bij het verwezenlijken van waterveiligheid. Lessen uit het buitenland als inspiratie voor de toekomst’, *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 2016, nr. 1, p. 24-33.

laatste geeft opnieuw aan dat het waterbeheer overal op de wereld verschillend is georganiseerd: van sterk centralistisch naar decentraal, van toedeling aan lichamen van algemeen bestuur tot aan aparte stroomgebiedorganisaties, van volledig publiek tot ruimte voor private organisaties. Die verschillen zijn op zichzelf niet erg en onderstrepen te meer het belang van goed internationaal onderzoek, waaraan ik de komende jaren vanuit mijn leerstoel ook graag wil bijdragen.

Als we het over internationaal onderzoek naar de organisatie van het waterbeheer willen hebben, mag in ieder geval het werk van de OESO niet onvermeld blijven. Deze internationale organisatie brengt inmiddels een goede tien jaar belangwekkende studies uit over de organisatie van het waterbeheer. Op zichzelf kan het verbazen dat een economische organisatie als de in Parijs gevestigde OESO, waarvan momenteel circa 35 in het algemeen ontwikkelde landen lid zijn, zoveel aandacht aan het waterbeheer besteedt. Dit vindt zijn grondslag in de overtuiging van de voormalige secretaris-generaal Angel Gurría dat een goede economische ontwikkeling sterk afhankelijk is van een goed waterbeheer. In Nederland zullen we deze overtuiging kunnen onderschrijven als we kijken naar de grote betekenis van het waterbeheer voor de bedrijven en de land- en tuinbouw. De OESO werkt overigens niet alleen voor de lidstaten; zo is bijvoorbeeld Argentinië, waarover in 2019 een rapport verscheen, geen lid van de OESO. Ook andere landen profiteren dus van de expertise van de OESO.

Als gezegd verricht de OESO inmiddels zo'n tien jaar onderzoek naar de organisatie van het waterbeheer. Aanvankelijk waren dat vooral thematische rapporten, bijvoorbeeld over multi-level governance, financiering, stakeholder involvement, water en landbouw en onafhankelijke toezichthouders. Sinds 2013 verschijnen echter ook specifieke landenrapporten, zoals dat over Nederland in 2014, dat hiervoor al aan de orde kwam. Aldus kan een goede relatie worden gelegd tussen enerzijds meer algemeen geldende theoretische uitgangspunten en methodieken en anderzijds de specifieke watersituatie in een bepaald land. Het feit dat daarbij op ruime schaal gewerkt wordt met *best practices*¹⁴⁰ uit andere landen geeft de rapporten extra waarde, waarmee zij ver uitstijgen boven de nu eenmaal onvermijdelijke en noodzakelijke theoretische verhandelingen. Ook het feit dat internationaal vermaarde *peer reviewers* meewerken aan de totstandkoming van de landenrapporten, geven die rapporten extra glans. Die rapporten zijn zonder uitzondering diplomatiek geformuleerd, maar de aanbevelingen zijn er niet minder duidelijk om. Wat de rapporten nog waardevoller maakt, is dat deze in conceptvorm worden besproken in het Water Governance Initiative (WGI). Dit WGI, dat sinds zijn oprichting in 2012 wordt voorgezeten door Peter Glas, bestaat uit circa 130 vertegenwoordigers uit ongeveer veertig landen, uiteenlopend van ambtenaren van waterministeries, decentrale waterorganisaties, onafhankelijke toezichthouders, de grote internationale waterbedrijven, kennisinstellingen, de wetenschap en niet-gouvernementele organisaties. Kortom, het WGI herbergt enorm veel waterkennis. Dankzij de ondersteuning door een deskundig secretariaat kan het WGI, dat tweemaal per jaar bijeenkomt, optimaal functioneren. De bespreking leidt dan ook niet zelden ook tot bijstelling van de conceptrapporten doordat de verschillende deelnemers daar duidelijke en soms afwijkende ideeën over hebben. We zijn het inmiddels al lang weer vergeten, maar zo heeft de WGI-inbreng geresulteerd in een aanscherping van het Nederlandse rapport op het punt van de waterkwaliteit in ons land. Aan de 'excellent track record' van Nederland werd fijntjes toegevoegd: 'on several areas'.

¹⁴⁰ Roel Bekker, *Dat had zo niet moeten. Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*, Den Haag 2020 laat zien dat van *bad practices* minstens zoveel te leren valt.

Vanzelfsprekend moet in dit verband tevens worden gewezen op de belangwekkende *Recommendation on Water* van de OESO van eind 2016. Met gebruikmaking van de kennis en ervaring die in eerdere studies is opgedaan, bevat dit document een twaalftal concrete principes voor een goede organisatie van het waterbeheer. Die principes zijn weliswaar iets verder uitgewerkt, maar goed te vergelijken met de eerdere bouwstenen van het toenmalige Water Governance Centre en de daaraan ten grondslag liggende drielagenbenadering van Hofstra.¹⁴¹ Onderverdeeld in drie overkoepelende thema's – doeltreffendheid, doelmatigheid alsmede vertrouwen en betrokkenheid – bevat de aanbeveling in mijn eigen woorden achtereenvolgens de volgende principes:

Doeltreffendheid

- 1) Deel taken en verantwoordelijkheden voor alle wateraspecten (beleid, implementatie, beheer en toezicht) duidelijk toe en zorg voor afstemming tussen de verschillende instanties;
- 2) Voer waterbeheer uit op de juiste schaal om recht te doen aan lokale omstandigheden en zorg voor afstemming tussen de diverse schaalniveaus;
- 3) Zorg voor beleidsafstemming, in het bijzonder tussen waterbeheer en milieu, gezondheid, energie, landbouw, industrie, ruimtelijke ordening en landgebruik;
- 4) Pas de capaciteit van de instanties aan de complexiteit van de uitdagingen aan en aan de vaardigheden om hun taak uit te voeren;

Efficiency

- 5) Produceer, actualiseer en deel de relevante data en gebruik ze om het waterbeleid te verbeteren;
- 6) Verzeker dat institutionele arrangementen helpen om op een efficiënte, transparante en tijdige manier voldoende geld voor het waterbeheer ter beschikking te hebben;
- 7) Verzeker in het algemeen belang dat adequate wettelijke regels worden ingevoerd en nageleefd;
- 8) Bevorder de introductie van innovatieve water-governance-praktijken door en tussen de verschillende instanties, niveaus en relevante stakeholders;

Vertrouwen en betrokkenheid

- 9) Benadruk het belang van integriteit en transparantie voor een betere verantwoording en vertrouwen in de besluitvorming;
- 10) Bevorder de betrokkenheid van belanghebbenden voor bijdragen aan het waterbeleid en de invoering daarvan;
- 11) Bevorder water-governance-methoden die de doorwerking van problemen tussen watergebruikers, landelijke en stedelijke gebieden en generaties tegengaan;
- 12) Bevorder periodieke monitoring en evaluatie van het waterbeleid, deel de resultaten met het publiek en breng zo nodig aanpassingen aan.

Als we deze principes op ons laten inwerken, gaat het in de kern om een duidelijke toedeling van taken op het geschikte schaalniveau en coördinatie tussen de verschillende instanties, om kennis, voldoende geld en wettelijke regels die nageleefd en zo nodig gehandhaafd worden, en om transparantie, integriteit en verantwoording alsmede betrokkenheid van belanghebbenden. Allemaal elementen die we vanuit het Nederlandse waterbeheer herkennen. Uiteraard spelen deze principes een centrale rol in de OESO-studies die na 2016 zijn verschenen. Overigens bevat de aanbeveling naast deze principes nog meer

¹⁴¹ Zie Herman Havekes, Maarten Hofstra, Andrea van der Kerk, Bart Teeuwen, Robert van Cleef & Kevin Oosterloo, *Building blocks for good water governance*, Den Haag: Water Governance Centre 2016 (tweede druk).

boodschappen, waaronder het bevorderen van een efficiënt watergebruik en een adequate verdeling van het steeds schaarsere water.

Eerder heb ik in *Water Governance* een kort overzicht gegeven van een aantal OESO-studies.¹⁴² Een van die studies die ik hier niet onvermeld wil laten is het bekende rapport uit 2011 over multi-level water governance.¹⁴³ Dit rapport bespreekt de publieke organisatie van het waterbeheer in zeventien OESO-landen, te weten: Australië, België (Vlaanderen én Wallonië), Canada, Chili, Frankrijk, Griekenland, Israël, Italië, Japan, Mexico, Nederland, Nieuw-Zeeland, Portugal, Spanje, de Verenigde Staten (Colorado), het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea. Gebaseerd op de in het rapport aangereikte *OECD Multilevel Governance Framework* komt als belangrijkste uitdaging een zevental kloven ('gaps') naar voren: de kloof tussen bestuurlijke en waterstaatkundige grenzen, de informatiekloof, de politieke kloof, de financiële kloof, de capaciteitskloof, de doelstellingenkloof en de transparantie- en verantwoordingskloof. Veel van de onderzochte landen gaven daarbij aan in de praktijk de financiële kloof als grootste belemmering voor goed waterbeheer te ervaren. Met het oog op deze uitkomst verdient het rapport over de financiering van het waterbeheer evenzeer vermelding, al was het maar vanwege de vele best (and bad) practices die daarin zijn opgenomen.¹⁴⁴ Zo blijkt uit bijlage 4 bij dit rapport onder meer dat landbouwland Frankrijk vanwege de diffuse verontreiniging, anders dan Nederland, al lang een productheffing op bestrijdingsmiddelen kent. Het kan dus wel.

Het is tijd om enkele conclusies te trekken op basis van de verschillende OESO-studies. Allereerst is opnieuw duidelijk geworden dat het waterbeheer overal in de wereld anders is georganiseerd. In de tweede plaats geldt dat alle landen voor enorme uitdagingen staan, die door de klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en bevolkingsgroei qua intensiteit de komende jaren nog sterk zullen toenemen. De recente coronacrisis doet daarbij zorgen rijzen over de beschikbaarheid van het vele geld dat met deze uitdagingen gemoeid is. In de derde plaats blijkt dat de organisatie van het waterbeheer in veel landen, voorzichtig gezegd, voor verbetering vatbaar is. Het rapport over Nederland is in die zin een *witte raaf*. Centrale knelpunten daarbij lijken de institutionele fragmentatie, onvoldoende data en capaciteit en, niet in de laatste plaats, tekortschietende financiële middelen. Alles tezamen bedreigt dit wereldwijd een duurzame en gezonde economische ontwikkeling.

5 Ontwerpprincipes

Na deze vlootshouw van de organisatie van het Nederlandse waterbeheer en de studies van de OESO is het mogelijk enkele criteria voor een goede organisatie van het waterbeheer te formuleren. Op zichzelf is dat niet nieuw; zie ook de eerder aangehaalde principes van de OESO. Toch is het nodig, want de organisatie van het waterbeheer is in mijn ogen allesbepalend voor een goede uitoefening van het waterbeheer. U weet het nog: *the world water crisis is a crisis of governance*. Alhoewel er, al zijn de

¹⁴² H.J.M. Havekes, 'OESO over Water Governance in Argentinië', *Water Governance* 01/2020, p. 24-29.

¹⁴³ OECD, *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2011.

¹⁴⁴ OECD, *A Framework for Financing Water Resources Management*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2012.

onderlinge verschillen niet groot, diverse methodieken bestaan om die ontwerpprincipes te bepalen,¹⁴⁵ blijf ik dicht bij huis en kies ik hier voor de eerder door het Water Governance Centre (WGC) ontwikkelde bouwstenen. Die sluiten in mijn beleving namelijk goed aan bij de dagelijkse praktijk van het waterbeheer en zijn, naar ik uit eigen ervaring weet, ook in het buitenland goed toepasbaar en uitlegbaar. Concreet gaat het dan om de volgende zes ontwerpprincipes:

- een krachtige bestuurlijke organisatie (voldoende schaal, duidelijke taaktoedeling, grondige kennis, stevige bevoegdheden, systeem van verantwoording en controle en toezicht, transparantie en integriteit);
- adequate waterwetgeving (inclusief naleving en handhavingsinstrumenten);
- een planstelsel voor het waterbeheer (dat beleid en maatregelen voor langere termijn vastlegt en voorziet in bekostiging en afstemming met andere beleidsterreinen);
- een solide en robuust financieringsstelsel (bij voorkeur niet (volledig) bestaand uit subsidies, maar uit eigen inkomsten via heffingen conform het beginsel 'de vervuiler/veroorzaker/belanghebbende betaalt');
- participatie van belanghebbenden;
- afstemming en samenwerking (tussen verschillende waterorganisaties, maar ook met organisaties die actief zijn op aanpalende beleidsterreinen, met name de ruimtelijke ordening).

Het zal de lezer na het voorgaande niet verrassen dat, zoals in het boekje van het WGC is aangegeven, de Nederlandse organisatie van het waterbeheer grosso modo goed aan deze ontwerpprincipes voldoet, al kan het op onderdelen altijd nog beter. In het licht van de klimaatverandering en de effecten daarvan is dit een geruststellende gedachte. In het buitenland – ook dat heeft u hiervoor kunnen zien – is het vaak nog een hele kunst om deze principes gerealiseerd te krijgen. Hierbij moet bedacht worden dat daar ook meer in het algemeen (nog) geen sprake is van goed overheidsbestuur.¹⁴⁶ Dan is het uiteraard extra ingewikkeld om specifiek voor het waterbeheer aan deze basale principes te voldoen. Als ik ten slotte dan de meest cruciale principes mag selecteren – iedereen zal zijn eigen taxatie maken –, zijn dat in mijn ogen een goede organisatorische schaal, een robuust financieringsstelsel en een constructieve en innige samenwerking met andere waterorganisaties en organisaties op aanpalende beleidsterreinen. Internationaal gaat het juist daar namelijk vaak mis.¹⁴⁷

6 Belang van 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. Iets dat we in de hectiek van

¹⁴⁵ S. Wuijts, *Towards more effective water quality governance. Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice* (diss.), Utrecht 2020. Zie in het bijzonder bijlage II, p. 205-207, waar een viertal methodieken vergeleken wordt. Ook het 4W-model uit het recente rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen bevat elementen van een dergelijke methodiek. De vier hoofdvragen (Wat?, Wie?, Wie doet wat? Waarmee?) hebben immers alles te maken met een goede organisatie van het overheidsbestuur.

¹⁴⁶ Zie uitvoerig G.H. Addink, *Good Governance: Concept and Context*, Oxford 2019.

¹⁴⁷ Het reeds genoemde rapport van de OESO en de EC uit 2020 benadrukt opnieuw dat gebrek aan geld voor veel Europese landen de voornaamste reden is dat zij niet aan de Drinkwaterrichtlijn en de Richtlijn stedelijk afvalwater voldoen.

alle dag wel eens dreigen te vergeten. Veel overheidsarchieven zijn tegenwoordig maar matig op orde en noodzakelijke informatie blijkt moeilijk te achterhalen. U herinnert zich vast dat bonnetje nog wel. Dat kan en moet dus beter. Het is gewoon noodzakelijk om over enige kennis van onze waterhistorie te beschikken om vandaag en morgen het werk goed te kunnen doen. En begrijp mij goed: niet omdat vroeger alles beter was – Van Bergen en Van Mulligen hebben haarscherp aangetoond dat dit niet het geval is¹⁴⁸ –, maar omdat je ervan kunt leren. Laat ik twee concrete voorbeelden noemen.

Het eerste voorbeeld ligt op het terrein van de handhaving. Het is nu bijna onvoorstelbaar, maar tot 1841 – dus een kleine 100 jaar na Montesquieu met zijn *Trias Politica* – hadden grotere waterschappen ook rechtsmacht en waren zij bevoegd straffen op te leggen. Zij beschikten over de ‘hoge jurisdictie’. Zelfs de doodstraf hoorde daarbij.¹⁴⁹ Rijnland had een galg en een geselpaal op de dijk. Ook hadden sommige waterschappen een eigen brandmerk dat – het moet wel serieus blijven – samen met bijkomende straffen als geseling en verbanning uit het gebied werd toegepast. Het waterschap als eerste tattoo-shop, wie had dat gedacht?¹⁵⁰ Het klinkt en voelt in ieder geval heel anders dan een enkelband. 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 helemaal verkeerd. De regering moest zich in de nodige bochten dwingen om het voorstel door het parlement te krijgen, dat sterke twijfels had over de vraag of het wel verstandig was om deze bevoegdheid bij het waterschap weg te halen. Mij gaat het er niet om deze lijfstraffen – in veel waterschapskeuren eufemistisch aangeduid als ‘*arbitrale correctie*’ – te verheerlijken. Gelukkig werden zij ook spaarzaam toegepast. Waar het mij nu om gaat, is om duidelijk te maken dat de wetgever toen doordrongen was van het feit dat het waterschap om zijn werk goed te kunnen doen over stevige handhavingsinstrumenten diende te beschikken. Dat besef moet er dus nu ook zijn. Soms – denk aan de regeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht over indirecte lozingen op de riolering¹⁵¹ – laat dat besef te wensen over. De komende Omgevingswet kleedt het handhavingsinstrumentarium van de waterbeheerder gelukkig niet verder uit.

Het tweede voorbeeld houdt verband met het feit dat in het waterbeheer al eeuwen met belastingen wordt gewerkt. Als vandaag de dag gediscussieerd wordt over het al dan niet invoeren van een CO₂-heffing voor de industrie of een grondwaterheffing voor agrarische en industriële onttrekkers, kan het dus raadzaam zijn om kennis te nemen van de beschouwingen van regering en parlement van een halve eeuw geleden over de invoering van de zuiveringsheffing. Als je die teksten terugleest, blijken die namelijk verrassend actueel en precies te gaan over dezelfde discussiepunten als nu het geval is.¹⁵²

¹⁴⁸ Annegreet van Bergen, *Gouden jaren*, Amsterdam/Antwerpen 2014 en Peter Hein van Mulligen, *Met ons gaat het nog altijd goed*, Amsterdam 2020.

¹⁴⁹ Bina Ayar, *Schatten van de schappen*, Leiden 2010, p. 10-13 alsmede C. Streefkerk, ‘Het lijk in de dijk. Strafrechtspleging in waterstaatsaangelegenheden (in het bijzonder in Holland)’, in: H.A. Diederiks & H.W. Roodenburg (red.), *Misdaad, zoen en straf. Aspecten van de middeleeuwse strafrechtsgeschiedenis in de Nederlanden*, Hilversum 1991, p. 26-36. Streefkerk ontkracht daarin de mythe dat overtreders, al dan niet levend, in de dijk begraven werden, waarmee de titel van zijn bijdrage is verklaard.

¹⁵⁰ Deze mooie beeldspraak komt van Ayar, p. 11.

¹⁵¹ Wet van 6 november 2008, *Stb.* 2010, 231.

¹⁵² H.J.M. Havekes, ‘CO₂-heffing? Van verleden valt te leren!’, *M en R* 2019, nr. 4, p. 219.

Dit zijn nog maar twee, betrekkelijk willekeurige, voorbeelden. Er zijn er veel meer. Enige historische kennis is dus belangrijk. Nu hoeft u niet allemaal morgen een studie geschiedenis aan deze mooie universiteit te starten. Maar het lidmaatschap van de Vereniging voor Waterstaatsgeschiedenis lijkt mij ten minste het overwegen waard, en dan krijgt u er het *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* gratis bij.

7 Onderzoeksvragen

Ik rond af. Uit het voorgaande is gebleken dat de Nederlandse waterorganisatie behoorlijk goed 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, je zou er bijna verlegen van worden. Feit is dat onze organisatie robuust is en in staat is om de gevaarlijke klimaatverandering op te vangen. Waar zit dat dan vooral in? Er is sprake van een publieke structuur en dat lijkt mij gezien de grote betekenis van het waterbeheer voor iedere Nederlander een gelukkige zaak. “De staat, dat zijn de dijken!”, schreef onze grote rechtsgeleerde A.M. Donner al.¹⁵³ En die *staat* zijn wat mij betreft ook de wateren, de gemalen, de rwzi’s, etc. De markt mag al die werken dan aanleggen en onderhouden. Voorts is die structuur vooral decentraal. De verschillende organisaties weten wat van hen wordt verwacht, zijn van een voldoende schaal, deskundig en voor een belangrijk deel functioneel georganiseerd en daarmee sterk uitvoeringsgericht. Als er nieuw beleid wordt gemaakt, als er nieuwe wettelijke veiligheidsnormen worden vastgesteld, dan wordt dat vervolgens ook met veel inzet uitgevoerd. De verschillende organisaties beschikken daarbij veelal over eigen, geormerkte financiële middelen om dat te realiseren en er wordt volop samengewerkt. We hebben bovendien met het deltaprogramma, het deltafonds en de deltacommissaris een unieke voorziening getroffen, als het ware een extra slot op de deur aangebracht. De deltacommissaris houdt ons bij de les en trekt zo nodig aan de bel. Ons *paradijs* weet zich beschermd.

Dat sterk uitvoeringsgerichte karakter vormt een niet te onderschatten element, dat lang niet altijd vanzelfsprekend is. Voor Bekker vormt meer aandacht (ook qua inschaling) voor de uitvoering zelfs een centraal pleidooi in zijn reeds enkele malen genoemde boek over mislukkingen bij de rijksoverheid. Ook de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen benadrukt het belang van een sterke uitvoering en voor de VNG vormt focus op uitvoering het vierde en laatste onderdeel van de nieuwe strategie.¹⁵⁴ De boodschap lijkt gelukkig overgekomen te zijn, want beleid zonder uitvoeringskracht smaakt als pasta zonder saus. Maar ook in het buitenland kan dit veel beter. Vaak tref je daar al gauw de prachtigste plannen en strategieën aan, maar als je vervolgens voorzichtig informeert naar de uitvoering van dat plan kijkt men je soms enigszins verbaasd aan en meldt men daarna trots net begonnen te zijn met de opstelling van een nieuw plan ...

Voor een wetenschapper is de vaststelling dat onze waterorganisatie behoorlijk op orde is eigenlijk een wat teleurstellende conclusie. Van een wetenschapper die zelf afkomstig is uit de sector verwacht u mogelijk ook niet anders. U kunt echter gerust zijn. Al is de organisatie van ons waterbeheer in grote lijnen op orde, er blijft altijd ruimte voor verandering en verbetering. Het *institutional design* behoeft

¹⁵³ C.W. van der Pot (bewerkt door A.M. Donner), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle 1977 (tiende druk), p. 138.

¹⁵⁴ Zie het interview met VNG-directeur Leonard Geluk in *Binnenlands Bestuur* van 25 september 2020, week 39, p. 22-25.

voortdurend onderhoud. De schijn bedriegt bovendien enigszins. Daar zijn wij in 2014 door de OESO reeds op gewezen en het is spijtig dat hier tot nu toe weinig tot niets mee is gebeurd. Het inmiddels door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in gang gezette traject toekomstige financiering waterbeheer bevat gelukkig volop ruimte om nu concreet met de aanbevelingen van de OESO aan de slag te gaan. Zoals uit mijn betoog naar voren is gekomen, zouden wij de komende jaren inderdaad nog eens heel goed moeten kijken naar de financiering van het waterbeheer en de organisatie van het grondwaterbeheer. Droogte en bodemdaling – problemen die de afgelopen decennia angstvallig vooruit zijn geschoven – plaatsen dit tweetal thema's volop in de schijnwerpers. Wij kunnen daar niet langer omheen. Laat ik een paar concrete vragen formuleren. Zou allereerst de bevoegdheid van het waterschap om belastingen te heffen, net zoals voor gemeenten en provincies het geval is, niet gewoon in artikel 133 Grondwet moeten worden verankerd? Aangezien het waterschap zo'n 95% van zijn uitgaven via eigen belastingen bekostigt, lijkt mij daar alle aanleiding toe. En 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? En valt om die reden een hoger drinkwatertarief boven een bepaald standaardvolume voor huishoudens te overwegen? Moet het huidige woonruimteforfait voor de zuiveringsheffing, waarover altijd discussie is geweest, om dezelfde reden niet worden ingeruild voor het waterspoor, met andere woorden: gebaseerd worden op het drinkwaterverbruik? Een systematiek waarvoor de Waterschapswet reeds lang ruimte biedt,¹⁵⁵ maar die tot dusver nergens is ingevoerd. 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, zoals de ervaringen met de invoering van de zuiveringsheffing in de jaren zeventig hebben uitgewezen. En kan het grondwaterbeheer conform het eerdere advies van de Adviescommissie Water niet iets eenvoudiger worden georganiseerd door de provinciale uitvoerende bevoegdheden, inclusief de bevoegdheid een grondwaterheffing op te leggen, bij het waterschap te leggen? Zou die heffing conform het eerdere amendement-Van Kuijen¹⁵⁶ niet tevens een regulerend karakter moeten krijgen? Zouden we niet snel – de Waterwet maakt dit reeds mogelijk – ook een Verdringingsreeks voor grondwater moeten vaststellen? Zou ook het provinciale zwemwaterbeheer aan het waterschap kunnen worden opgedragen? En hoe kan de relatie waterbeheer-ruimtelijke ordening krachtiger worden geborgd?¹⁵⁷ Betekent het 'dwingend karakter' van deze toets uit het coalitieakkoord van het Kabinet-Rutte IV een adviesrecht voor de waterbeheerder richting gemeenten? En krijgt dat advies, zoals de OESO op basis van de casus Westergouwe in 2014 reeds bepleitte, dan een bindend karakter? U ziet, er is nog volop ruimte voor verbetering. Voorlopig zijn het nog vooral vragen. De komende jaren hoop ik bruikbare antwoorden te kunnen aanreiken.

Er is dus nog meer dan genoeg te doen. In vergelijking met het buitenland oogt het niettemin als finetuning, de basis is goeddeels op orde en op onderdelen is verdere verbetering mogelijk en nodig. Over dat buitenland ben ik eerlijk gezegd veel minder optimistisch. Voor veel landen is een goede

¹⁵⁵ Zie het bepaalde in artikel 122h, tweede lid, Waterschapswet.

¹⁵⁶ Dus uitdrukkelijk met uitzondering van de drinkwaterbedrijven, die al genoeg rijksbelasting betalen en niet anders kunnen doen dan de rekening (vooral) door te schuiven naar de huishoudens.

¹⁵⁷ Zie hierover in brede zin de dissertatie van F.A.G. Groothuijse, *Water weren*, Utrecht 2009, die in zijn conclusies en aanbevelingen (p. 429-455) terecht benadrukt dat deze relatie ook van de waterbeheerder het nodige vraagt.

organisatie van het waterbeheer – in het bijzonder een deugdelijke financiering, een adequate schaal en interbestuurlijke samenwerking – nog heel ver weg, en de coronacrisis heeft het er niet gemakkelijker op gemaakt. Ik vrees dat Kadir van Lohuizen nog veel documentaires en exposities kan verzorgen. 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.

Het uitgesproken dankwoord is niet afgedrukt.

Ik heb gezegd.