

Waarheen met het waterschap?

Enkele scenario's verkend

drs. G.M. Biermann en drs. D.D. Arpad
beide auteurs zijn bestuurskundige

Inleiding

Eigenlijk verliepen ook deze waterschapsverkiezingen, die tussen 13 en 25 november werden gehouden, zoals altijd. Geruisloos. We hebben weinig gemerkt van campagnes of inhoudelijke debatten – een enkel schandaaltje over internetstemmen uitgezonderd. De opkomst bleef laag. Zelfs de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen verstomt steeds meer en lijkt nog slechts in een zeer kleine kring van deskundigen gevoerd te worden. Dat, terwijl er binnen de ‘waterwereld’ grote veranderingen plaatsvinden, die mogelijk verstrekkende gevolgen hebben voor de waterschappen en het politieke landschap waarin zij opereren. Op 15 mei 2007 is de Wet modernisering waterschapsbestel door de Eerste Kamer aangenomen. Eén van de belangrijkste veranderingen in deze nieuwe wet, is de introductie van het lijstenstelsel, waardoor politieke partijen en belangengroeperingen in lijstverband aan de recente verkiezingen konden deelnemen. In dit artikel verkennen we, aan de hand van drie scenario's, de gevolgen van de invoering van dit lijstenstelsel.

Discussie over rol en positie waterschappen

“Gemiddeld zo eens in de tien tot vijftien jaar laait in de samenleving en de politiek de discussie op over de manier waarop we in Nederland het waterbeheer hebben georganiseerd en betalen”, schreef Eddy van Hijum, Tweede-Kamerlid voor het CDA, twee jaar geleden. (Van Hijum 2006, p. 25). Hoewel Van Hijum het begrip ‘samenleving’ met deze constatering wel erg vernauwt tot een kleine groep geïnteresseerden, klopt het dat de rol en positie van waterschappen soms ter discussie staan. De laatste fase in deze discussie begon in 1991 met de totstandkoming van de oude Waterschapswet en met de introductie van het concept ‘integraal waterbeheer’, waarbij alle aspecten van het waterbeheer in onderlinge samenhang worden gezien: waterkwaliteit, waterkwantiteit, maar ook de relaties met andere beleidsterreinen, zoals natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Ook de Europese Kaderrichtlijn Water, die in 2000 in werking is getreden, gaat uit van integraal waterbeheer: een watersysteembenadering per internationaal stroomgebied. Ook de financiering van de primaire waterkeringen stond ter discussie en werd uitgebreid belicht in het rapport van de commissie-Vellinga (2006). En tenslotte heeft de klimaatverandering ook gevolgen voor de waterschappen. Vorige maand verschenen de conclusies van de Deltacommissie (commissie-Veerman) over de bescherming tegen wateroverlast tot 2100. Het moge duidelijk zijn dat hierin de waterschappen ook een voorname rol zullen spelen.

Kortom: er gebeurt veel in ‘waterland’. Hoewel de ruim 200 waterschappen die in 1991 bestonden – sommige met slechts beperkte taken – zich in korte tijd ontwikkelden tot de huidige 27 ‘integrale’ waterschappen, blijft er kritiek op hun functioneren. Op het inhoudelijke vlak spitst deze zich toe op de vraag: zijn de waterschappen wel opgewassen tegen de grote uitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden? Andere kritiek is meer bestuurlijk-organisatorisch van aard. Maken de waterschappen de bestuurlijke drukte niet alleen maar erger, staan zij als ‘vierde bestuurslaag’ niet een slagvaardig waterbeheer in de weg? Is het waterbeheer niet te zeer versnipperd over een (nog steeds) te groot aantal waterschappen? Is de democratische legitimatie van de waterschappen niet te zwak, gezien de

lage opkomstpercentages bij verkiezingen? Zijn de kosten die het waterschap moet maken voor aparte belastinginning en organisatie van verkiezingen – al dan niet via internet – niet te hoog?

Introductie van het lijstenstelsel

Geen gebrek aan discussie dus. De introductie van de Wet modernisering waterschapsbestel, per 1 januari 2008, wijzigt de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Eén van de meest opvallende aspecten van deze wet is de introductie van een lijstenstelsel voor de categorie ingezetenen van een waterschap. Dat betekent dat bij de recente verkiezingen, voor het eerst, ook politieke partijen en belangengroeperingen mochten deelnemen. Een noviteit, want voorheen konden mensen enkel op persoonlijke titel gekozen worden voor het waterschapsbestuur. Hoewel de introductie van het lijstenstelsel geen panacee is voor alle kritiek die hiervoor werd geschetst, verwacht het kabinet er veel van. Uit de Memorie van Toelichting: “Met het bij dit wetsvoorstel geïntroduceerde lijstenstelsel wordt tevens beoogd de betrokkenheid van de burgers bij waterschappen verder te vergroten door vergroting van de herkenbaarheid van kandidaten. Dit lijstenstelsel vereist van ingezetenen dat zij zich organiseren in de vorm van belangengroeperingen.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30601, nr. 3, pp. 38-39). Het lijstenstelsel zou, doordat het de waterschapsverkiezingen ‘politiseert’, de herkenbaarheid van de waterschappen moeten vergroten. Maar zal dit ook gebeuren? En zijn er ook andere gevolgen van het lijstenstelsel aan te wijzen? In dit artikel proberen wij de vraag te beantwoorden welke invloed de introductie van het lijstenstelsel heeft voor de toekomst van de waterschappen.

Scenario's

Hoewel de eerste verkiezingen met het lijstenstelsel inmiddels achter de rug zijn, kan op dit moment nog niemand voorspellen wat de invloed zal zijn van de Wet modernisering waterschapsbestel. Het is denkbaar dat de politieke partijen een eigen stempel op het waterschapsbestuur zullen drukken. Aan de andere kant is het – zeker bij een historisch instituut als de waterschappen – ook verleidelijk om te denken dat er niet veel zal veranderen. Om die reden hebben we een aantal scenario's uitgewerkt. Deze scenario's zijn gedachte-experimenten en moeten worden gezien als ideaaltypen. Hoewel de werkelijkheid waarschijnlijk genuanceerder zal zijn, helpen de scenario's ons bij het nadenken over de toekomst van de waterschappen. De scenario's richten zich met name op de toekomstige bestuurlijke organisatie van de waterschappen.

Scenario 1 – Doorgaan op de vertrouwde voet

Het gemakkelijkste scenario is altijd: het blijft zoals het is. Waarom zou er iets veranderen? Ondanks de nieuwe wijze van samenstelling van de lijsten zullen de gekozenen nog steeds personen zijn met een bovengemiddelde kennis van en interesse in de waterwereld. Op de lijsten van de meeste partijen is ook terug te zien dat er veel vertrouwde namen op staan: personen die nu op individuele titel in de Verenigde Vergadering, het algemene bestuur van een waterschap, zitting hebben of zonder resultaat deelnamen aan de vorige verkiezing. Uiteindelijk zullen de verkiezingen, ook met het lijstenstelsel, ertoe leiden dat vertrouwde personen zitting nemen in de nieuwe waterschapsbesturen.

De nieuwe leden van het algemeen en dagelijks bestuur zullen zich nauwelijks laten leiden door de ideologie en het kader van de politieke partij waartoe zij behoren. Ze zullen het waterbeheer als functionele, technisch aangelegde bestuurders blijven benaderen. Pogingen tot beïnvloeding langs partijlijnen vanuit gemeenten, provincie of zelfs Rijk, hebben op hen nagenoeg geen invloed. Er is immers ook niet veel te kiezen voor een waterschapsbestuurder: de beleidsvrijheid is beperkt en in de praktijk

zullen waterschappen nog steeds vaak uitvoerders zijn van wat de provincies in hun kaderstellende waterhuishoudingsplannen hebben vastgelegd. Ook de zogenaamde 'brede kijk' die de nieuwe wet van de waterschappen verwacht, zal weinig nieuws brengen: deze bestond feitelijk al en is nu enkel gecodificeerd.¹

In dit scenario blijft de opkomst laag, hoewel het concentreren van alle waterschapsverkiezingen gelijktijdig in één periode wellicht een kleine stijging zal opleveren.

Scenario 2 – Het zelfbewuste waterschap

Het tweede scenario beschrijft wat er zal gebeuren als de wens van het kabinet – waterschappen die meer herkenbaar zijn voor burgers – uitkomt. Het lijstenstelsel leidt ertoe dat kiezers zich gemakkelijker herkennen in de waterschappen en in de verkiesbaren. Hierdoor gaan zij in groteren getale naar de stembus. De waterschappen zullen deze stijgende opkomst interpreteren als een groeiende democratische legitimatie. Hierdoor valt te verwachten dat zij zich zelfbewuster zullen opstellen. Dit proces wordt versterkt door het feit dat de waterschapsbestuurders 'sterker' zijn dan voorheen. Dit is het gevolg van de zwaardere en professionelere selectieprocedures van politieke partijen en belangenorganisaties. Bovendien beschikken de lijsten over meer ondersteuning vanuit hun organisatie en achterban, waardoor zij zich krachtiger kunnen profileren. Ze móeten overigens wel, om volgende keer weer voor hun organisatie op de lijst geplaatst te worden. Hoewel het waterschap zich in beginsel zal toeleggen op haar klassieke taak, bestaat de mogelijkheid dat het 'zelfbewuste waterschap' vaker haar plaats opeist en in conflict komt met provincies of gemeenten. Vooral tegen (woning)bouwplannen van gemeenten en provincies zal het zelfbewuste waterschap vaker ageren; de waterschappen zullen hun belangen nadrukkelijk verwoorden en zich niet buitenspel laten zetten. Tegelijkertijd zullen zij, meer dan voorheen het geval was, meedenken om – vanuit het waterbeheer – tot optimale oplossingen te komen. Hetzelfde zal ook optreden bij de planning van bedrijventerreinen, infrastructuur, natuurgebieden en waterbergingslocaties. Kortom: het zelfbewuste waterschap wordt een belangrijke speler in de ruimtelijke ordening en zal zich wellicht ook actiever met ruimtelijke kwaliteit bemoeien. Het risico van taakverwarring met de algemene democratie is reëel, en de kans op frictie evenzeer.

Zoals in de inleiding al opgemerkt werd, heeft de vernieuwing van het lijstenstelsel en de daarbij (door de regering) gehoopte profileringdrang bij de recente verkiezingen nog nauwelijks effect gehad. De opkomst is met slechts XX procent gestegen t.o.v. het gemiddelde van de vorige verkiezingen. De waterschappen dienen echter de tijd te hebben om te wennen aan het nieuwe lijstenstelsel. Bij de volgende verkiezingen (in 2012) zal de opkomst in dit scenario stijgen naar een niveau vlak onder dat van de Provinciale-Statenvverkiezingen (circa 40%).

Scenario 3 – Het einde van de zelfstandige waterschappen

Indien de waterschappen zich inderdaad zelfbewuster gaan opstellen, is de kans groot dat frictie met de algemene democratie (gemeenten, provincies en Rijk) ontstaat. De leden van het dagelijks en algemeen bestuur van het waterschap zullen geneigd zijn zich te profileren en de grenzen van de 'brede kijk' – de waterstaatkundige verzorging van hun gebied – op te zoeken. Dit draagt echter ook een risico in zich. Doordat de functionele taakuitvoering van de waterschappen hierdoor steeds vaker in conflict komt met en steeds minder is te onderscheiden is van de algemene taakuitvoering door Rijk, provincies en gemeenten, verzwakt de legitimatie van de waterschappen. Rijk, provincies en gemeen-

¹ Zie brief van de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat aan de Eerste Kamer, d.d. 20 april 2007, kenmerk DGW/BOI 2007/492, p. 3.

ten zullen vaker 'last' hebben van het waterschap. Gecombineerd met de regelmatige discussie over de toekomst van de waterschappen die Van Hijum al constateerde, kan dit leiden tot de opheffing van de waterschappen als zelfstandig bestuur. De ironie zou zijn dat een belangrijke doelstelling uit de Wet modernisering waterschapsbestel gehaald wordt (zichtbare waterschappen), maar dat dit een averechts effect heeft: "operatie geslaagd, patiënt overleden".

Wie gaat de taken van de waterschappen dan uitvoeren? Er lijken twee grote kanshebbers:

De provincies

De relatie tussen provincie en waterschap is al sterk. Er is veel contact, vanwege gezamenlijke of tegenstrijdige belangen in (ruimtelijke) projecten, het provinciale waterplan en de uitwerking ervan in het waterschapsbeleid en natuurlijk de toezichtrelatie. De provincie heeft zelf ook taken in het waterbeheer. Zo verleent zij ontheffingen voor grondwateronttrekkingen en voert ze het vaarwegbeheer uit voor provinciale wateren (o.a. baggeren). Op dit moment heeft de provincie ook de wettelijke taak om zorg te dragen voor een adequate muskusrattenbestrijding, ter voorkoming van het ondergraven van waterstaatkundige werken. Indien de waterschappen bij een ander bestuursorgaan ondergebracht moeten worden, is de provincie een logische keuze. De schaal van opereren van waterschappen is regionaal en sluit het beste aan bij de provinciale schaal. Voor de provincie ligt er bovendien een duidelijk belang: in dit scenario zal de provincie de zelfstandige, zelfbewuste waterschappen liever kwijt zijn, aangezien zij regelmatig treden in zaken die primair op provinciaal terrein liggen.

Intermezzo.

Peter van Rooy houdt er nog een ander scenario op na dat het via de provincies zal gaan verlopen.

Als in 2012 het Anders betalen voor mobiliteit is ingevoerd, zitten de provincies- in ieder geval tijdelijk - zonder eigen belastinggebied en zijn ze nog afhankelijker van middelen die het Rijk via het Provinciefonds verdeelt. Daarentegen hebben de waterschappen een stevige en (in omvang steeds groeiende) belastinggrond. Het aantal waterschappen is op dit moment nog 1% van het aantal dat er in 1950 was, te weten 27. Dat deze trend doorzet is het niet ondenkbaar. Zeker nu de functionele besturen, veel politieker zijn geworden en meer lijken op de algemene democratie en de waterschappen wel hun eigen belastinggebied hebben, is het denkbaar dat de waterschappen en provincies inniger samen gaan werken en uiteindelijk overgaan in een bestuur.

We wilde dit -in onze optiek minder waarschijnlijke- scenario toch opnemen, ook om te laten zien dat de bestuurslaag op zich veelvuldig onderwerp van discussie is. Ons uitgangspunt is overigens de veranderingen voor het waterschap als democratische eenheid, als gevolg van de introductie van het lijstenstelsel. Dit scenario staat hier eigenlijk los van.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft nu al veel taken op het gebied van waterbeheer. Het beheert de zogenoemde rijkswateren. Aangezien er nu ook provinciale wateren bestaan, en wateren die onder beheer van de waterschappen vallen, is er sprake van versnippering. Bovendien beschikken de waterschappen over veel eigen middelen. Dit (belasting)geld houdt geen gelijke grenzen aan met die van de provincies. Sommige waterschappen liggen in drie provincies en sommige provincies hebben binnen hun grenzen drie waterschappen. Ook hier is er versnippering.

Het is aan het rijk om te doen wat nodig is om die versnippering (inhoudelijk en financieel) te verminderen en ziet ingrijpen vanuit het rijk als enige mogelijkheid. Het belangrijkste motief wordt ons inziens gevormd door de financiën.

Als de waterschappen tot organisatorische en geografische eenheden, overeenkomstig met provinciale grenzen, omgevormd worden, dient er ook in financiële zin een herverdeling te komen. Dat herverdelingsvraagstuk zal tussen de provincies niet geslecht worden. Iedereen zal een verdeelsleutel voorstaan die zijn of haar provincie de meeste voordeel biedt en dit leidt tot eindeloze discussies. Het rijk zal hier dus ook een leidende rol moeten spelen. Uiteindelijk zal het rijk dan ook de revenuen van die inspanningen voor zich opeisen en komen tot gedecentraliseerde rijksdiensten en de waterschappen voegen bij de al bestaande organisatie die hiervoor geschikt is: de regionale directies van Rijkswaterstaat.

Conclusie

De discussie over de toekomst van Nederlands oudste democratie is nog niet afgerond. Welk van de drie scenario's uiteindelijk werkelijkheid wordt, is nu nog niet te zeggen. De eerste verkiezingen geven de indruk dat scenario 1 het meest reëel is, maar we moeten ons realiseren dat de waterschappen tijd nodig hebben om aan de gevolgen van het lijstenstelsel te wennen. Die tijd is ze nu gegeven – tot de volgende verkiezingen. Of de waterschapsbestuurders alles bij het oude laten of zich ontpoppen tot zelfbewuste bemoeial, is aan henzelf. Ook de wetgever zal met interesse kijken naar de gebeurtenissen in 2012. Het valt vooralsnog niet te verwachten dat er voor die tijd een structurele wijziging in het waterschapsbestel zal komen. Echter, als blijkt dat de idee achter de Wet modernisering waterschapsbestel niet uit de verf komt, of als de irritatie bij andere bestuurslagen over de opstelling van de waterschappen toeneemt, zal de discussie over de toekomst van de waterschappen weer oplaaien. Wat dat betreft getuigen de woorden van Van Hijum van voorspellende gaven.

Literatuur

- Staatsblad 2007, 208, Wet modernisering waterschapsbestel (juni, 2007)
- Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (Commissie-Vellinga) (2006). *"Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming"*.
- Deltacommissie (Commissie-Veerman) (2008). *"Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst."*
- Hijum, E. van (2006). "Politiek en waterschappen" In: *Bestuurskunde*, jrg. 15, nr. 1, pp. 25-31
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601 (dossier Waterschapswet)