WATERSCHAPPEN

NADER BEKEKEN

Alfred van Hall

Het mag op zijn minst verbazing wekken dat veel Nederlanders niet precies weten wat een waterschap doet. Tenslotte houdt het zich, vooral in de lagere delen van ons land, dag en nacht bezig met het keren van het zee- en rivierwater en met waterhuishouding.
Deze laatste taak spitst zich met name toe op het peilbeheer. Het teveel aan water wordt afgevoerd, een tekort wordt waar mogelijk aangevoerd. Je kunt het ook anders zeggen: een waterschap beschermt tegen overstromingen en brengt de bodem in een dusdanige konditie dat hij geschikt is voor de gekozen bestemming, bijvoorbeeld voor landbouw, industrie, bewoning en de infrastruktuur via wegen en waterwegen.
Waterschappen zorgen ervoor dat aan een basisvoorwaarde voor het voortbestaan van deze samenleving wordt voldaan: hoe kunnen al de aktiviteiten van onze gekompliceerde maatschappij voortgang vinden in een delta van grote rivieren als Rijn, Maas en Schelde. Een gebied dat voor meer dan de helft zou onderlopen als er geen dijken en gemalen waren.
Naast aktiviteiten van rijk en provincie zijn met name de waterschappen aangewezen om als openbare lichamen van bestuur de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied op zich te nemen.
Waterbeheer is geen statische maar een dynamische zaak. Water stroomt, water beweegt. Het manifesteert zich als oppervlakte- en als grondwater. Het heeft aspekten van kwantiteit en van kwaliteit: er moet genoeg van zijn en het moet bruikbaar zijn voor de er aan gegeven bestemming. Niet alle water is zwemwater, niet elk water heeft een hoge ekologische waarde. Dat beeld nastreven is utopie. Water is dynamisch in zijn veelheid aan bestemmingen en gebruiksdoeleinden. Water is levensvoorwaarde voor mens, dier en plant. We kunnen er niet zuinig genoeg op zijn, al klinkt dat merkwaardig voor ons natte polderlandje.
Vanwege die dynamiek zijn waterschappers door de eeuwen heen nuchtere doeners geweest. De taak waarvoor ze stonden was te belangrijk om veel te diskussiëren.
Slecht onderhoud van dijken en waterlopen betekende (en betekent nog) het nemen van grote risiko's. We volgen het waterschap anno 1991: 'van droge voeten tot integraal waterbeheer'.

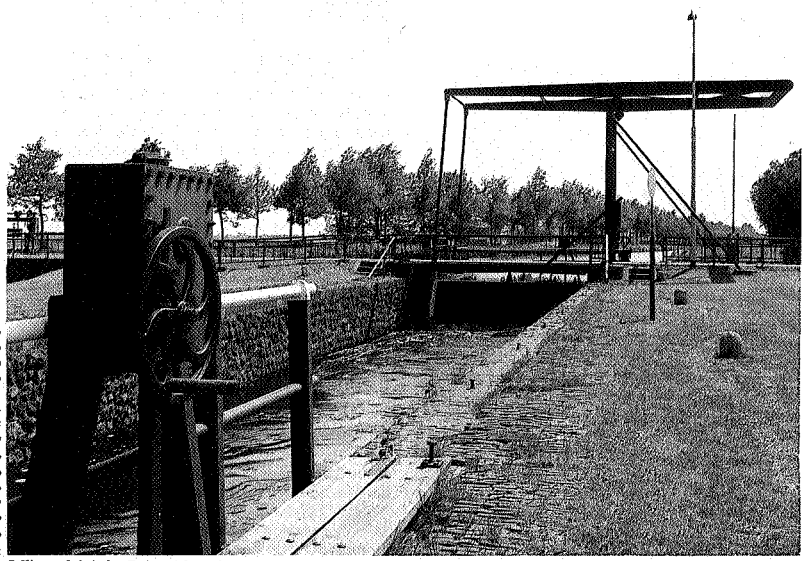


FOTO: JURBOSBOOM

Sellingersluis in het Ruiten A kanaal

Doel van een waterschap

Waterschappen zorgen voor waterkering en waterhuishouding en soms ook voor wegen en vaarwegen. De provincie richt waterschappen op of reorganiseert ze, vooral wanneer ze te klein zijn om gestalte te geven aan de huidige opvattingen voor de invulling van de opgedragen taak. Zo kan de eis van doelmatigheid en effektiviteit – hoe werkt de waterschapsorganisatie zowel bestuurlijk als ambtelijk tegen de laagst maatschappelijke kosten – met zich brengen dat fusies plaatsvinden tussen waterschappen binnen de provincie en zelfs over de provinciegrenzen heen. Denk bij dit laatste aan het nieuw op te richten Dollardzijlvest te Wedde, een samenvoeging van de waterschappen Reiderzijlvest en De Veenmarken per 1 januari 1992.

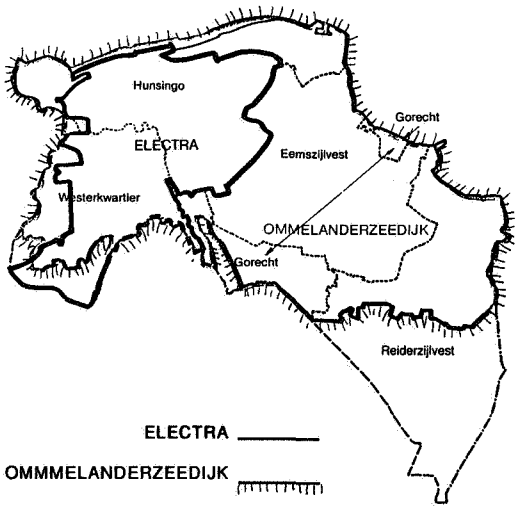
De drie noordelijke provincies geven al aan hoe groot de verschillen kunnen zijn in de organisatie van het waterbeheer.
Er is bijvoorbeeld een relatief groot aantal waterkwaliteitsbeheerders, er zijn aparte zeeweringbeheerders en ook binnen het waterkwaliteitsbeheer (voor het gemak: het zuiveren van oppervlaktewater) zijn verschillende organisatievormen te zien, ofwel via een apart zuiveringsschap (Drente) ofwel uitgevoerd door de provincie zelf.
De minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw H. Maij-Weggen, heeft in het parlement bij de behandeling van de Waterschapswet steun gekregen voor het volgende uitgangspunt.
Regionaal en lokaal waterbeheer moet je in beginsel organiseren via de waterstaatkundige eenheid, dat is een samenhangend stelsel van

wateren (stroomgebied); bijv. omdat al het water op één of enkele plaatsen wordt uitgemalen.
Dat beheer moet in beginsel door waterschappen worden gevoerd en het liefst zag de volksvertegenwoordiging dat in de bestuurlijke vorm van het all-in waterschap, waarbinnen de kwantiteits- en kwaliteitstaak binnen één lichaam worden gerealiseerd. Of dat allemaal lukt, valt nog niet te zeggen. In ieder geval spelen historische, kulturele en politieke gegevenheden bij het opzetten van reorganisaties een voorname rol. Gescheiden beheer zou dan mogelijk zijn, mits er tot geïntegreerd en doelmatig beleid en beheer kan worden gekomen.

Demokratisch

Waterschappen zijn al decennia, soms eeuwen lang zeer deskundig in hun taken betreffende veiligheid tegenover overstromingen en bruikbaarheid van de bodem. En het zijn demokratische lichamen, want ieder die belang heeft bij het werk van het waterschap en daaraan een financiële (fiskale) bijdrage levert, mag meebesturen. Vroeger (12e + 13e eeuw) in kleine schapjes, toen nog georganiseerd via het partikulier initiatief, werden de kosten omgeslagen over alle belanghebbenden. Daarom heet de kwantiteitsbelastings 'omslag'. Nu gaat met zijn allen meepraten wat moeilijk. Daarom is er zeggenschap door direkte of indirekte (via de gemeenteraad) verkiezingen. Ieder die aan – zeer beperkte – eisen voldoet mag zich verkiesbaar stellen. Met name jongeren en vrouwen zouden daar best wat meer gebruik van kunnen maken! Waterschappers spreken van de trits 'belang, betaling, zeggenschap' als vertaling van hun demokratisch uitgangspunt.
Van oudsher lag de bestuursmacht bij de agrariërs, beter nog de grondeigenaren (de kategorie 'ongebouwd'). Zij vormden de ruggegraat van het waterschap, zij hadden het meeste belang bij de waterschapsinspanningen. Later kwamen daar de vertegenwoordigers van de huizen en gebouwen bij (het 'gebouwd').

Dat beeld klopt nu nog, met dien verstande dat in de nieuwe Waterschapswet met name ook ingezetenen en pachters in het bestuur kunnen komen, wanneer ze tenminste omslagplichtig zijn. Voor de waterkwaliteitsbesturen kwamen de volgende kategorieën in aanmerking: de huishoudelijke en de industriële vervuilers (vergelijk de Wet verontreiniging oppervlaktewater, 1970). Omdat Groningen, Friesland en Drente zowel uit vrij dunbevolkte als uit voor het grootste deel landelijke gebieden bestaan, is de zeggenschap van de kategorie ongebouwd (vooral bestaande uit agrariërs) groot. Terecht, aangezien deze groep ingelanden in de meeste waterschappen voor het leeuwedeel van de inkomsten zorgt. En zolang deze bestuurders zich bij hun besluitvorming laten leiden door het algemeen waterschapsbelang, is er niets ondemokratisch aan deze bestuurskonstruktie.



Waterschappen in de provincie Groningen

Waterschappen in Nederland

De circa 120 waterschappen die Nederland nu kent, zijn goed geoutilleerde bestuursorganen die de hen bij wet en reglement opgedragen taken naar behoren kunnen vervullen. Het is overigens niet uitgesloten dat door verdere reorganisatie en herschikking van taken uiteindelijk een nog kleiner aantal waterschappen zal resteren.
Staatsrechtelijk gezien staat het waterschap op dezelfde hoogte als de gemeente. Waar raakvlakken liggen in hun beider taakuitoefening zal door vroegtijdig overleg afstemming moeten plaatsvinden tussen de beleids- en beheersmaatregelen. Dit geldt zowel het stedelijk als het landelijk gebied (buitengebied). Te denken valt aan bestemmingsplannen (aanlegvergunningenstelsel) en het rioleringsbeheer in relatie tot waterzuivering.
Met de provincie heeft het waterschap een specifieke relatie. Reglementering van de waterschappen geschiedt in beginsel door Provinciale Staten.
Tot instelling, reorganisatie en opheffing van waterschappen zijn als regel eveneens de provincies bevoegd. Ook is de provincie toezichthouder op de wijze waarop het waterschap zijn funktie vervult, al krijgt de invulling daarvan in de nabije toekomst een andere karakter. Tenslotte fungeert de provincie in een aantal door de wet geregelde beleidsterreinen als spil tussen rijks- en waterschapsbeleid. Te denken valt aan ruimtelijke ordening, milieubeheer, natuur en landschapsbeheer, landinrichting en niet in de laatste plaats het waterbeleid zelf, dat met name in de recente Wet op de Waterhuishouding opnieuw gestalte heeft gekregen.

Flexibel

Het vereist overigens wel een flexibele houding van alle bestuurders (ongebouwd én gebouwd) om steeds weer in te spelen op zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden en behoeften. Er komt nogal wat op de waterschappen af, niet alleen t.a.v. hun primaire taken, maar ook in de periferie ervan. Te noemen vallen een natuurvriendelijk water- en oeverbeheer en de toenemende rekreatieve druk op de waterstaatkundige objecten. Twee aandachtspunten dringen zich daarbij steeds pregnanter op: hoever moeten waterschappen zich taken laten opdragen door hogere regelgevers als provincie en rijk. En vervolgens: moet een eventuele taakopdracht gepaard gaan met een verrekening van de kosten. Het moge duidelijk zijn dat het financieel draagvlak van een waterschap beperkt is. Juist omdat het een doelkorporatie is, bestemd voor hen die een rechtstreeks en kontinu belang hebben bij het waterschapswerk, kunnen niet alle lasten vrij willekeurig (bijv. vanwege financiële problemen of decentralisatiedoelstellingen) op de laagste in de reeks worden afgewenteld.

Aparte vermelding verdient het begrip 'kostentoedeling'. Voorafgaand aan de omslagheffing moet het waterschap een kostentoedelingsverordening maken. Daarin worden de kosten van het waterschap per afzonderlijke taak toegedeeld aan de kategorieën belanghebbenden die in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn. Daarbij dienen aard en omvang van het belang van die kategorieën bij de taakuitoefening in aanmerking te worden genomen.

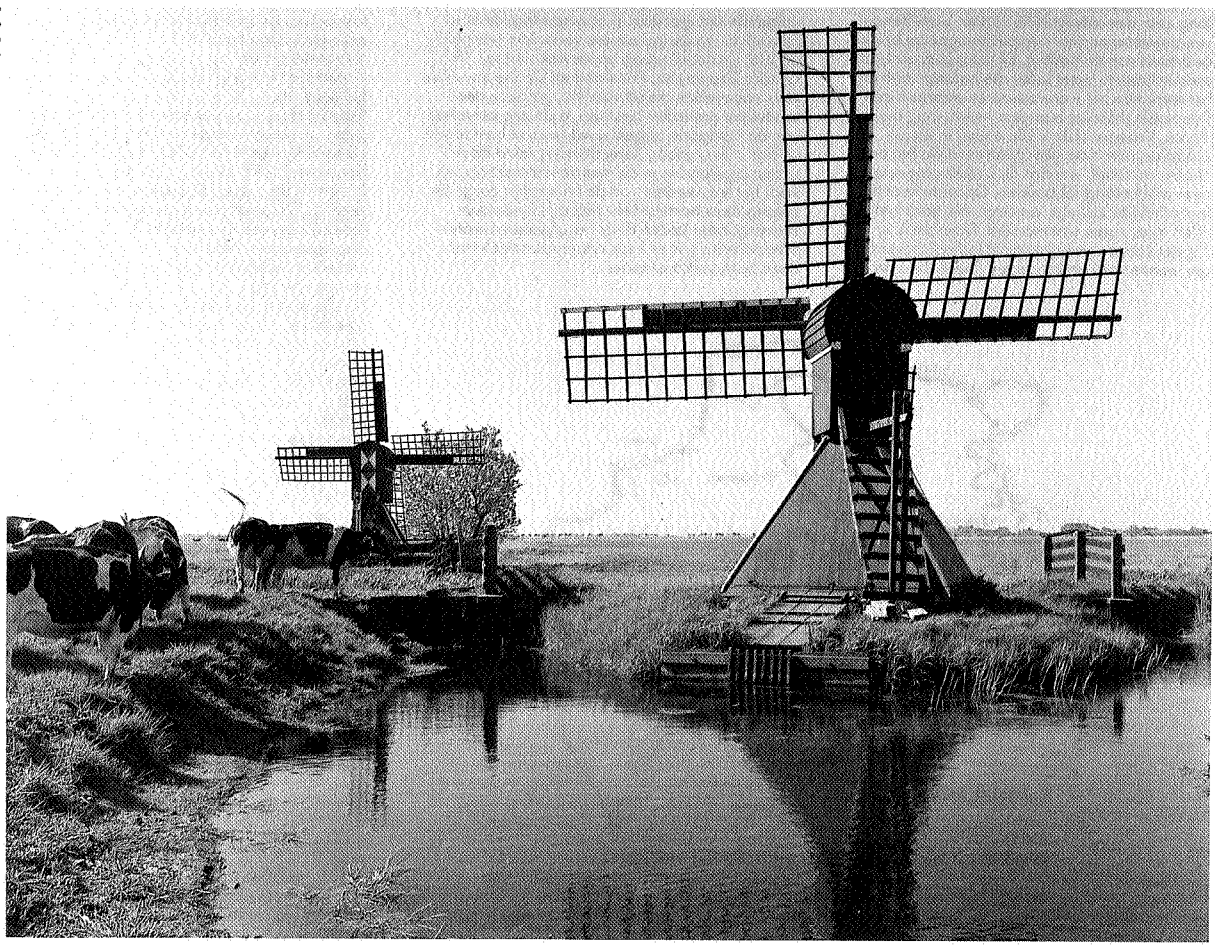
De samenstelling van het bestuur (dus hoeveel zetels per kategorie) is afhankelijk van aard en omvang van het belang en het door deze kategorie te betalen aandeel in de kosten daarvan. Eerlijker kan het eigenlijk niet. Of netter gezegd: aan de demokratische grondbeginselen wordt, zover enigszins mogelijk is, op fundamentele wijze uitvoering gegeven.

Waterschapstaken

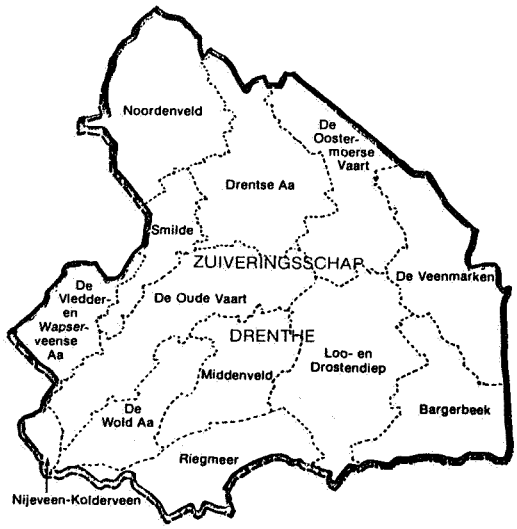
Om voor de afwisseling eens met de konklusie te beginnen: door de ontwikkelingen van de laatste decennia heeft het waterbeheer in zijn uitvoering een verruiming ondergaan. Naast de waterstaatkundige verzorging van de bodem houdt het waterschap zich bezig met een meer integrale taakuitoefening. Dat betekent dat instand-

Molens in het Friese land

FOTO: PAUL VOGT



houding van het waterhuishoudkundig systeem, d.w.z. het samenhangend geheel van oppervlaktewater (en grondwater), waterbodem, oevers, technische infrastruktuur (bijv. stuwen) en de chemische, fysische en biologische komponenten, een belangrijke doelstelling is geworden. Modern waterbeheer richt zich op het realiseren van basisvoorwaarden binnen de kwantiteits- en kwaliteitseisen, die gesteld zijn om uitvoering te geven aan een goed beheer van de betrokken waterhuishoudkundige systemen. Het waterschap heeft zich als lichaam van funktioneel bestuur een vaste plaats verworven in het totale stelsel van openbaar bestuur. Dat laat zich illustreren door het opnemen van het waterschap als zodanig in de Grondwet en in het realiseren van moderne wetgeving, waarin deze regionale waterbeheerder een voorname rol speelt.
Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat het waterschap op weg naar het jaar 2000 niet méér taken zal krijgen. Uitgangspunt blijft – en dat is onweerlegbaar – de primaire taak die ligt in de verzorging van het gebied voorzover het waterstaatkundige en deels waterhuishoudkundige *aspekten draagt*.
De waterstaatkundige infrastruktuur moet in orde zijn, het landelijke en stedelijke gebied moet in optimale waterstaatkundige staat worden gehouden. Daarover dus geen misverstand. De gemalen blijven draaien en de dijken blijven op hoogte.



Waterschappen in de provincie Drente

Nevenbelangen

Echter, meer diskussie is er over de invulling van die feitelijk vaststaande taken. Je kunt je taak zo opvatten dat je aan dat 'basispakket' goed voldoet, zonder franje en luxe t.b.v. andere belanghebbenden. Je kunt ook trachten waar mogelijk nevenbelangen te honoreren voorzover die meegenomen kunnen worden bij die reguliere taakuitoefening.
Een wat natuurvriendelijker oeverbeheer, wat extra doen aan vaarrekreatie, het aanleggen van kanosteigers, het op peil houden van een drassig natuurgebied, het natuurvriendelijk beheren van wateren die in beginsel alleen een boezemfunktie hebben. Dat zijn perifere belangen, waarmee een waterschap desalniettemin steeds nadrukkelijker wordt gekonfronteerd. Een waterschap *staat immers niet los van de samenleving*, maar pretendeert – terecht – er midden in te staan. Het heeft daarbinnen een maatschappelijke funktie te vervullen.

Een spanningsveld ontstaat op twee fronten:
- moeten aktiviteiten die in beginsel bij rijk, provincie (en gemeente) horen, ook niet door hen zelf gedaan worden en derhalve niet al te gemakkelijk via decentralisatie-operaties naar de lagere instellingen worden afgeschoven;
- is men er zich wel van bewust dat het financieel draagvlak van een waterschap slechts in heel bescheiden mate toelaat dat er extra lasten komen van die perifere belangen?

Kortom, als een waterschap zulke belangen waar mogelijk mee- of overneemt, zou dit gepaard moeten gaan met een financiële verrekening, bijv. via een subsidie of eenmalige afkoop. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden van een doelkorporatie, die immers met een specifieke taakopdracht is belast. De provincie kent als inrichter van een waterschap diens mogelijkheden, maar ook zijn grenzen. En die moeten – door toevallig noodzakelijke bezuinigingsronden – niet overschreden worden door *'Grote Efficiency-operaties'* van het rijk en als gevolg daarvan de provincie.

Naar beheer van een watersysteem

Hoe heeft het zover kunnen komen dat de eeuwenlang vaststaande waterschapstaken, meestal in de luwte van de grote massa verricht, zo in de politieke en beleidsmatige belangstelling zijn komen te staan?
Ik denk dat daar grofweg gezegd twee oorzaken voor zijn aan te wijzen. Allereerst is ons denken over waterbeheer integraler geworden, waarmee wordt bedoeld dat meer rekening moet worden gehouden met waterhuishoudingsplannen van het Rijk (bijv. de derde Nota Waterhuishouding) en van de provincie (met name het provinciale Waterhuishoudingsplan); en eveneens met belangen van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Die nieuwe visie over de onderlinge afstemming tussen plannen op deze beleidsvelden en over de beheersmatige invulling, laat zich mooi illustreren door de funktietoekenning die de provincie aan wateren geeft. Die gegeven funktie is bepalend voor de wijze waarop het waterschap 'te velde' met de waterschapsobjekten om moet gaan.
Ten tweede heeft de Waterschapswet het aantal belangenkategorieën verruimd. Pachters en ingezetenen mogen erbij, maar dat heeft 'een prijs'. Andere overheden zijn al snel geneigd te zeggen dat dit verbrede financiële draagvlak van met name de ingezetenen – die de algemene taakbelangen representeren, zoals wonen, werken en rekreëren in het waterschapsgebied – ook betekent dat je best wat meer mag doen aan de perifere belangen. Extra inkomsten van de ingezetenen verplichten het waterschap zich meer gelegen te laten liggen aan deze secundaire belangen.

FOTO: JOHN STOEL

Gemaal Electra in het Reitdiep

De ingezetenenomslag is er echter juist voor bedoeld een breder draagvlak voor de primaire taken te kreëren. Feitelijk moet gevreesd worden dat de politieke druk van andere overheden zou kunnen leiden tot een – ongewenste – druk van de waterschappen om pro deo extra inspanningen te verrichten. De laatste woorden zijn hierover in ieder geval nog niet gezegd.

Brede kijk

Waterschappen zullen wel met een bredere kijk op hun taak de komende decennia in moeten gaan. Ze moeten met alle belangen die van de uitoefening van hun taken afhankelijk zijn rekening houden. Modern waterbeheer richt zich op het watersysteem via een integrale benadering. Het beheer richt zich zowel op het water zelf als op de relevante omgeving: bodem, oever, infrastruktuur.
Integraal waterbeheer betekent dat je je bestaande takenpakket met een brede kijk tegemoet treedt. Ik schetste hierboven al dat die grondhouding op zich best van de waterschappen verwacht mag worden, mits er tevens oog is voor de financiële gevolgen die dat voor de betalende ingeland kan hebben. Funktietoekenning en funktierealisering hebben konsekwenties voor alle overheden. Het zijn de gezamenlijke vertrekpunten voor alle bij het waterbeheer betrokkenen, derhalve bijv. ook voor partikuliere belangenorganisaties (landbouw, natuurbescherming, rekreatie-instellingen etc.).

Waterkwaliteitsbeheer

In toenemende mate wordt het Nederlandse watersysteem gekonfronteerd met waterverontreiniging. Om deze kwaliteitsachteruitgang een halt toe te roepen zal zowel aan bestrijding aan de bron (dus voorkomen, bijvoorbeeld door voorwaarden te stellen in een lozingsvergunning), als aan het weer schoonmaken van water en bodems veel aandacht worden besteed.
Dat zal gepaard gaan met hoge kosten. Aan lastenstijgingen is niet te ontkomen. De waterkwaliteitsbeheerder heft belasting volgens het principe dat de vervuiler betaalt voor de hoeveelheid en/of hoedanigheid van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in welke vorm ook direkt of indirekt in het oppervlaktewater gebracht (vervuilingseenheden voor huishoudelijk of bedrijfsafvalwater).
De waterkwaliteitsbeheerder wordt steeds meer van een pure waterzuiveraar een integraal waterbeheerder. De vraag is of er naast de bestaande verontreinigingsheffing nog een kwaliteitsomslag moet komen. Met deze omslag kan men bijvoorbeeld het saneren van waterbodems van verontreinigde bagger door lozingen van niet meer te traceren vervuilers betalen of het ontoelaatbaar verrijken van water door voedingsstoffen (eutrofiëring) bestrijden.
De kwaliteit van het oppervlaktewater is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het grondwater. Het zou aanbeveling verdienen te onderzoeken in hoeverre een Wet verontreiniging grondwater nodig is binnen afzienbare termijn. Daarin zou het aktieve grondwaterbeheer bij de waterschappen kunnen worden gelegd. De toekomst zal leren of de ingezetene gekonfronteerd zal worden met een koppeling van de heffing en invordering van de verontreinigingsheffing, de ingezetenenomslag en de kwaliteitsomslag.
Zo zal een brede kijk van de waterkwaliteitsbeheerder meerdere financieringsbronnen moeten vinden. Een geïntegreerd waterbeheer kan het best gestalte krijgen door all-in waterschappen of – bij gescheiden beheer – door het opstellen van geïntegreerde beheersplannen en intensief bestuurlijk en ambtelijk overleg. Dit laatste model hoeft bij voldoende afstemming niet onder te doen voor de eerste, al is het wat mij betreft wel een next-best oplossing. Die kunnen, bijv. uit politieke overwegingen, soms noodzakelijk zijn.

Toekomst

Waterschappen staan de komende jaren voor grote uitdagingen. Er is zoveel aan de hand in de wereld van het waterbeheer dat alleen een gefaseerde aanpak tot resultaten kan leiden. Dat geldt de financieel beperkte middelen in relatie tot de draagkracht van de burger om de steeds stijgende lasten op te brengen. Dat geldt ook het bestuurlijk draagvlak dat voor verschillende operaties nodig is, zowel op het gebied van de bestuurlijke reorganisatie als de technische uitvoering van op zich verklaarbare maatschappelijke wensen. Daarbij is een nauwe samenwerking tussen de verschillende overheden voorwaarde voor het welslagen van het beleid. Met respekt voor een behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid zal ook aan het integrale bestuurlijke denken verder vorm en inhoud moeten worden gegeven. Het gaat er om de gestelde maatschappelijke doelen te realiseren tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten, met behoud van de demokratische randvoorwaarden.
Want uiteindelijk betaalt de burger voor al het bestuurlijk handelen en besluiten de rekening. Aan dat besef mag niet te licht worden getild. In dat kader is informatie naar de burger een voornaam aspekt. Hoe meer hij/zij weet, hoe groter de betrokkenheid. Een themanummer als dit kan daartoe een wezenlijke bijdrage leveren ●