

door Rob Veenman\* en Eric Kaarsemaker\*\*

# De waterschappen, een bijzondere overheid

Op 15 maart a.s. kunnen we weer naar het stembureau voor de gelijktijdige verkiezingen voor Provinciale Staten en de waterschappen. Als we op de automatische piloot naar beide overheden kijken, dan is de kans groot dat we ze beide op een gelijke manier beoordelen. Maar de verschillen tussen de provincies (en gemeenten) als algemene democratie en de waterschappen als functionele overheid zijn groot<sup>1</sup>. Het waterschapsbestuur heeft dan ook een andere opzet dan de Provinciale Staten en de Gemeenteraden, waardoor de waterschapsverkiezingen ook een ander karakter zouden moeten hebben.

Het waterbeheer in Nederland, water keren, beheren en zuiveren, is in een land dat voor een belangrijk deel onder de zeespiegel ligt zo belangrijk dat we het hebben ondergebracht bij een aparte overheid: de waterschappen. En met de klimaatveranderingen en de zeespiegelstijging wordt het belang van een goed waterbeheer en het werk van de waterschappen steeds belangrijker. De organisatie van het Nederlandse waterbeheer wordt nationaal en internationaal gezien als een uitstekende werkwijze en daarbij veelvuldig geprezen<sup>2</sup>. Het Nederlandse waterbestel kent daarbij een aantal kenmerkende en succesvolle aspecten<sup>3</sup>.

## **Kenmerk 1: Het waterschap: een functionele, uitvoerende overheid**

Als functionele, uitvoerende overheid werken de waterschappen binnen nauwe kaders zoals deze door de algemene democratie, Rijk, provincie en gemeente, worden gesteld. Zo worden de normen voor de primaire waterkeringen langs de kust en de rivieren vastgesteld door het Rijk en de normen voor de regionale dijken door de provincies. De normen voor wateroverlast worden door de provincies vastgesteld, terwijl de normen voor de waterkwaliteit door de nationale wetgeving en door Europa (Kader Richtlijn Water) worden bepaald. Rijk, provincie en gemeente bepalen ook de ruimtelijke ordening en inrichting. In natuurgebieden faciliteert het waterschap het

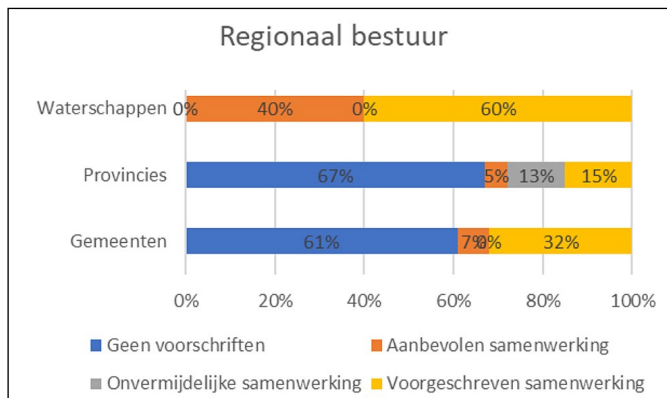
natuurbeheer en in landelijke gebieden het agrarisch gebruik. Daarmee werkt het waterschap als uitvoerende overheid binnen de beleidskaders van de algemene democratie. Deze werkwijze leidt tot een tweetal aspecten:

- De waterschappen en de algemene democratie moeten nauw met elkaar samenwerken, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheden. De waterschappen werken enerzijds op basis van de maatschappelijke keuzes en het beleid van de algemene democratie, anderzijds moeten de waterschappen als samenwerkingspartner en kennisleverancier het waterbelang inbrengen bij de maatschappelijke discussies.
- De waterschapsbesturen zijn heel beleidsarm. Het waterschapswerk wordt uitgevoerd op basis van beleidskeuzes van de algemene democratie, terwijl de kracht van het waterschap juist zit in de uitvoeringskracht: praktisch en doelgericht.

In 2021 heeft het adviesbureau B&A<sup>4</sup> een onderzoek uitgevoerd naar de beleidsvorming bij de decentrale overheden. Daarbij komen de verschillen tussen de waterschappen enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds duidelijk naar voren.

## **Samenwerking**

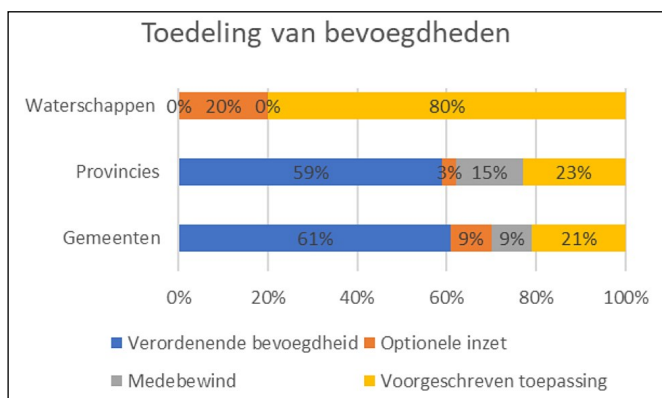
Doordat het waterschap voor zijn werkzaamheden ingebed is in het beleid van de algemene democratie, is de samenwerking tussen beide van essentiële



eel belang. Ook moet het waterschap bij de uitvoering van zijn werkzaamheden nauw samenwerken met betrokken burgers, boeren en bedrijven. Terwijl gemeenten en provincies meer dan 60 procent van hun taken zelfstandig kunnen opzetten en uitvoeren, zijn de waterschappen voor 60 procent verplicht tot samenwerken (vooral met Rijk, provincie en gemeenten). En voor de overige 40 procent is er sprake van een aanbevolen samenwerking, vooral met burgers en bedrijven. Participatie en omgevingsmanagement behoren dan ook tot de normale activiteiten van een modern waterschap.

### Beperkte beleidsvrijheid

Waterschappen versterken en onderhouden de duinen en dijken, bouwen gemalen en sluizen, onderhouden sloten en vaarten, voeren water



aan en af en zuiveren afvalwater. Dat is vooral uitvoerend werk binnen de kaders van de algemene democratie. Het waterschapsbestuur heeft dan ook weinig beleidsvrijheid, in tegenstelling tot gemeenteraad en provinciale staten. Gemeenten en provincies hebben voor ca. 60 procent van hun taken een verordende bevoegdheid, terwijl slechts ruim 20 procent van de taken van hogerhand zijn voorgeschreven. Bij de waterschappen is het compleet afwijkend. 80

Procent van de taken zijn voorgeschreven werkzaamheden binnen de bestaande kaders en slechts 20 procent is optioneel. Zo voeren een aantal waterschappen ook niet-wettelijke taken uit, bijvoorbeeld het vaarwegbeheer in opdracht en voor rekening van de provincies. Kortom, het algemeen bestuur van een waterschap heeft nauwelijks beleidsmatige keuzes te maken, dit in tegenstelling tot gemeenteraden en provinciale staten.

### Kenmerk 2: Waterschappen hebben een beperkte taak

De Waterschapswet regelt de taken en bevoegdheden van het waterschap, kort samengevat tot water keren, beheren en zuiveren. Dat zijn de zogenaamde kerntaken en op hoofdlijnen moeten de waterschappen zich ook beperken tot deze kerntaken. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten bij hun besluitvorming constant afwegingen maken: moet er meer geld naar de bibliotheken of moet de jeugdzorg verder uitgebreid worden. Het waterschapsbestuur hoeft dergelijke afwegingen niet te maken en dat is ook heel verstandig. In een land dat voor een belangrijk deel onder de zeespiegel ligt, is waterveiligheid een essentiële levensvoorwaarde waarop niet bekibbeld moet worden. Het waterschapsbestuur heeft weliswaar een beperkte maatschappelijke taak, maar wel een heel belangrijke: droge voeten en schoon water.

### Onderhoud en beheer is niet sexy

“Amsterdam staat op instorten”, kopte in 2019 de Volkskrant. “Onderhoud is niet sexy. En dus investeerden de Amsterdamse bestuurders decennialang liever niet in het behoud van kades en bruggen. Met desastreuze gevolgen”. Hoewel onderhoud en beheer nauwelijks in de maatschappelijke en bestuurlijke belangstelling staat, zorgen dijkbeheer en het baggeren van vaarten er wel voor dat we met droge voeten en veilig in Nederland kunnen wonen en werken. De kracht van het waterschap als functionele, uitvoerende overheid is juist die gespecialiseerde, beperkte en absoluut noodzakelijke taak. En door de beperkte taken hoeft het waterschap geen compromissen te sluiten.

## Geen compromissen

De overstromingen in 2014 in het zuidwesten van Engeland toonden de risico's van compromisvol water- en dijkbeheer. De Nederlandse dijkinspecteurs die in het kader van de internationale hulpverlening ter plekke hulp boden, constateerden flinke graafschade in de dijken door de aanwezige bevers. In het Verenigd Koninkrijk is het natuurbeheer, de bescherming van de bevers, in handen van de Environment Agency en datzelfde instituut moet ook waken over de waterveiligheid. Het Nederlandse waterschapsbestel kent een dergelijke belangenverstrengeling niet, waardoor bij de waterschappen de waterveiligheid altijd op de eerste plaats komt. De natuur- en andere belangen worden alleen meegenomen als het geen afbreuk doet aan deze primaire taken.

Met hun betrokkenheid en uitvoeringskracht moeten de waterschappen de belangen voor een toekomstgericht en klimaatbestendig waterbeheer nadrukkelijk inbrengen bij de ruimtelijke keuzes van Rijk, provincies en gemeenten. Daarbij zijn de waterschappen ook gewend om ver vooruit te kijken. Gemalen, dijken en sluizen worden met een langetermijnvisie gebouwd en waterschappen kijken dan ook standaard 50 tot 100 jaar vooruit.

### **Kenmerk 3: Waterschappen hebben hun eigen belastingsysteem**

Waterschappen hebben een belangrijke taak om Nederland, als één van de veiligste delta's ter wereld, bewoonbaar te houden. Met een beperkte taak zodat ze geen risicovolle compromissen hoeven te sluiten, onafhankelijk van Rijk, provincies en gemeenten, maar wel binnen de kaders zoals deze door de algemene democratie worden gesteld. En omdat de waterschappen voor een belangrijk deel hun eigen geld ophalen via de waterschapsbelastingen, zijn zij ook financieel onafhankelijk van de algemene democratie. Dit voorkomt dat de voor het waterbeheer benodigde financiële middelen moeten worden afgewogen tegen andere investeringen, zoals in het onderwijs of de gezondheidszorg. De eigen waterschapsbelasting is daarmee een belangrijke institutionele borging van onze waterveiligheid.

De 21 waterschappen in Nederland geven jaarlijks ongeveer 3 miljard euro uit en dat moet wel onder een democratische controle plaatsvinden. Het algemeen bestuur heeft als beleidsbepaler maar een beperkte rol, maar als controleur een heel belangrijke. Zij moeten waarborgen dat het geld efficiënt, doelgericht en rechtmatig besteed wordt. De waterschappen hanteren daarbij een ingewikkeld, maar zeer transparant belastingsysteem met een watersysteemheffing, zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing. De inkomsten van deze belastingen is geormerkt geld: het belastinggeld van de watersysteemheffing mag alleen uitgegeven worden aan het waterbeheer: water keren en beheren; de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing mogen alleen aan de waterzuivering en de waterkwaliteit worden besteed. Zo is er een directe relatie tussen de inkomsten en de uitgaven van het waterschap, zonder dat het waterschap de mogelijkheid heeft om met geld te schuiven. Dat beperkt de bestuurlijke vrijheid, maar bevordert de maatschappelijke transparantie.

### **15 maart: verkiezingen voor waterschap en provincie**

De kiezers mogen bij de komende verkiezingen gelijktijdig twee stemmen uitbrengen: voor het waterschap en voor de provincie. Maar de verschillen tussen beide verkiezingen zijn groot.

Provincies en gemeenten kennen een "representatieve democratie": de Provinciale Staten en de Gemeenteraad representeren de inwoners van de provincie en gemeente. De statenleden en de raadsleden mogen daardoor namens de inwoners de maatschappelijke keuzes maken. In het politiek debat worden daarbij veelvuldig de verschillen tussen de partijen uitvergroet en bediscussieerd. Zo wordt er binnen de algemene democratie invulling gegeven aan de liberale, socialistische, christendemocratische en andere ideologische uitgangspunten.

De waterschappen kennen een andere vorm van democratie: de interactieve waarborgdemocratie<sup>5</sup>. Het algemeen bestuur van het waterschap moet "waarborgen" dat de waterschapsorganisa-

tie zijn taken naar behoren uitvoert en de opgehaalde belastinggelden rechtmatig en doelmatig uitgeeft. Daarnaast kan het algemeen bestuur een belangrijke rol spelen bij het waterschap als samenwerkingspartner. Of zoals het ook beschreven kan worden: bij een waterschap zit de technische kennis bij de organisatie, maar kan het bestuur voor de soft skills zorgen die noodzakelijk zijn voor een goed, modern en interactief functioneren<sup>6</sup>. Zo vraagt het waterschapsbestuur een ander type bestuurder dan de Provinciale Staten of de gemeenteraden.

Tot 2009 kende het waterschapsbestuur een personenstelsel. Kandidaten werden op persoonlijke titel gekozen, mede dankzij persoonlijke kwaliteiten en een persoonlijk netwerk. In het tijdperk dat er nog vele duizenden, vooral heel kleine waterschappen bestonden, was dat een systeem dat prima functioneerde. Maar op dit moment zijn er nog maar 21 grootschalige waterschappen in Nederland en dan heeft het personenstelsel toch een aantal nadelen. Daarom is besloten om met ingang van 1 januari 2009 over te stappen naar een lijstenstelsel. "Organisaties die een belang bij de taakuitoefening van het waterschap hebben, kunnen een lijst indienen. In de algemene maatregel van bestuur ... zal worden vastgelegd, dat dit belang omschreven moet zijn in een bij de inschrijving van de lijst te overleggen document. De vorm van dit document wordt niet voorgeschreven: het kunnen statuten zijn, of (een samenvatting van) een verkiezingsprogramma. Het belang bij de taakuitoefening wordt overigens breed uitgelegd: het kan gaan om waterrecreatie, natuur, maar ook het werken en wonen in het gebied en de bescherming van het (gebouwde) eigendom. ... In het traject voorafgaand aan dit wetsvoorstel is regelmatig gesproken over de vraag in hoeverre politieke partijen een belang bij het waterbeheer vertegenwoordigen en dus een lijst kunnen indienen. Ook bij de behandeling van het kabinetsstandpunt IBO in de Tweede Kamer is de zorg geuit dat politieke partijen de boventoon zouden gaan voeren in het waterschapsbestuur. Het waterschap is en blijft een orgaan van functioneel bestuur. Politieke partijen kan echter

deelname aan de verkiezingen niet worden ontzegd, gezien de brede uitleg die gegeven wordt aan het begrip «belang bij de taakuitoefening»<sup>7</sup>. Ondanks dat er oorspronkelijk voor de politieke partijen geen plaats bedacht was, hebben zij toch gretig gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid.

Er bestaan geen liberale, socialistische of christendemocratische dijken, alleen maar veilige dijken. Desondanks hebben de ideologisch georiënteerde politieke partijen zoals VVD, PvdA en CDA zich massaal op de waterschapsverkiezingen geworpen, terwijl D66 en GroenLinks aan de basis hebben gestaan van de groepering "Water Natuurlijk". Daarmee is ook de politiek met de kenmerkende ideologische strijd en normatieve opvattingen het functionele waterschapsbestuur binnengekomen. Politiek<sup>8</sup> betekent het markeren van de onderlinge verschillen. En een grote variëteit aan politieke partijen betekent bijna inherent een uitvergroten en opzoeken van politieke verschillen<sup>9</sup>. Maar binnen het waterschapsbestuur worden nauwelijks ideologische georiënteerde beleidskeuzes gemaakt, zoals het onderzoeksbureau I&A<sup>10</sup> heeft aangetoond. Het Centrum voor Lokaal Bestuur<sup>11</sup> komt op basis van een onderzoek naar de besluitvorming binnen de waterschappen tot de conclusie dat het politieke karakter van het waterschap zeer beperkt is. Bijna 90 procent van alle besluiten worden met algemene stemmen aangenomen en de meeste partijen stemmen in meer dan 95 procent van de gevallen hetzelfde. Dat is ook vanzelfsprekend want bijna alle partijen streven dezelfde doelen na: droge voeten en schoon water. Binnen de waterschappen heeft het voor de verschillende partijen ook weinig zin om zich sterk te profileren en de tegenstellingen op te zoeken. Interactief samenwerken binnen het bestuur en binnen de samenleving vraagt om bestuurders die op harmonie en afstemming gericht zijn.

Op 15 maart mogen we bijna gelijktijdig stemmen voor de provincie en voor het waterschap. Daarbij is het belangrijk de onderlinge verschillen scherp te hebben<sup>12</sup>:

Provincie & gemeente	Waterschap
Algemene democratie	Functionele democratie
Representatieve democratie	Interactieve waarborgdemocratie
Breed takenpakket	Heel beperkt takenpakket
Open beleidsterrein	Gesloten beleidsterrein
AB: beleidsbepalend	AB: beleidscontroleerend
AB: politieke arena	AB: bestuurlijke agora
Kiezer: staatsburger	Kiezer: betrokkene
Kiezer: algemeen betrokken	Kiezer: specifiek betrokken
Bestuur: Stuurwiel	Bestuur: Noodrem

## Conclusies

Met het veranderend klimaat en de zeespiegelstijging neemt het belang van het werk van de waterschappen alleen maar toe. Het waterschap als functionele democratie en als uitvoerende overheid kan zijn werk uitstekend doen door:

- beperkte taak
- gesloten beleidsterrein
- ingebed in het algemeen bestuur
- eigen inkomen

En met een bestuur als een “interactieve waarborgdemocratie” dat als taak heeft:

- interactief samen te werken met de andere overheden, burgers en bedrijven.
- te waarborgen dat het waterschap zijn taken efficiënt, effectief en rechtmatig uitvoert en de opgehaalde belastinginkomsten verantwoord uitvoert.

Dat vraagt ook bestuurders die een goede bijdrage aan het bestuur van het waterschap kunnen leveren:

- met een stevige maatschappelijke verankering in de samenleving voor een goede interactie en die aanspreekbaar zijn voor de inwoners.
- vanuit verschillende belangen, zoals het wonen en werken, waterrecreatie, landbouw en natuur, historisch erfgoed en meer, zodat zij kunnen waarborgen dat het waterschap zijn taken verantwoord uitvoert.

Mogen de komende waterschapsverkiezingen leiden tot betrokken en verantwoorde bestuurders en besturen die passen bij de internationale reputatie van het Nederlandse waterbeheer.

\* **Rob Veenman** is loco-dijkgraaf van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en voorzitter van het waterplatform Groen, Water & Land.

\*\* **Dr. Eric Kaarsemaker** is bestuurskundige en raadsgriffier van de gemeente Oosterhout.

## Eindnoten:

1. Succesvol decentraliseren? Een vlootschouw van het (decentrale) waterbeheer. Oratie Prof.mr.dr. H.J.M. Havekes, 3 oktober 2022
2. Op 17 maart 2014 heeft de plv. Secretaris-Generaal Yves Leterme het rapport OECD-rapport “Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?” in Den Haag gepresenteerd. De centrale boodschap van het rapport stelt dat onze organisatie van het waterbeheer op orde is en zelfs als een global reference mag worden beschouwd. Leterme gaf die organisatie een 8,5 en noemde hij de waterschappen de ruggengraat van het Nederlandse waterbeheer.
3. Zie o.a. “Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur”. D.J. Elzinga, 28 december 2021. En: “Het arrangement voor regionaal waterbeheer en de toekomst van de waterschapsverkiezingen”, Sander Meijerink, Radboud Universiteit Nijmegen.

4. Empirische verkenning organiek beleidskader B&A 2021
5. Water in orde. Rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2001
6. Water als rode draad, Een onderzoek naar het politieke gehalte van de besluitvorming in het bestuur van de waterschappen Centrum voor Lokaal Bestuur, 2012
7. Kamerstuk 30 601 3 Memorie van Toelichting Wijziging van de Waterschapswet
8. Lefort, C., Wat is politiek? Amsterdam: Boom, 2016
9. Het Nieuwste Waterschap Van A naar B, via B. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) 2020
10. Empirische verkenning organiek beleidskader B&A 2021
11. Water als rode draad, Een onderzoek naar het politieke gehalte van de besluitvorming in het bestuur van de waterschappen Centrum voor Lokaal Bestuur, 2012
12. Zie o.a. Boogers, M. J. G. J. A., & Tops, P. W. (2000). Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen. Bestuurswetenschappen, 54(4), 288-303.