

WATERMERK VAN HET WATERSCHAP

Over het bestaansrecht van waterschappen na
invoering van de Omgevingswet

Onderwerp

Deze bachelorscriptie onderzoekt de gevolgen van het invoeren van de Omgevingswet voor waterschappen. Hoe wordt het bestaansrecht beïnvloed door deze wet? Is er een urgent probleem of berust het maatschappelijk debat over het afschaffen van de waterschappen op gebakken lucht? Welk stelsel is het meest wenselijk voor de toekomst? Deze en andere vragen worden in het onderzoek beantwoord.

Tobias Grond
S2325632

Begeleider: dr. F.M.G. van Kann
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en maatschappelijke relevantie	4
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	4
1.3 Probleemstelling.....	5
1.4 Leeswijzer	5
2 Theoretisch kader.....	6
2.1 Historische context.....	6
2.2 Raamwerk bestaansrecht.....	6
3 Methodologie	9
3.1 Onderzoeksmethoden	9
3.2 Ethiek.....	10
4 Resultaten.....	11
4.1 Takenpakket van waterschappen.....	11
4.2 Waterschappen in de Omgevingswet	13
4.3 Bestaansrecht voor invoering Omgevingswet.....	15
4.4 Bestaansrecht na invoering Omgevingswet	18
4.5 Aanpassing institutioneel stelsel.....	20
5 Ter afsluiting.....	23
5.1 Eindconclusie.....	23
5.2 Discussie	23
5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	24
Bijlage 1: Literatuurlijst	25
Bijlage 2: Script semigestructureerd interview	28
Bijlage 3: Samenvatting interview Bert Palsma.....	30
Bijlage 4: Samenvatting interview Martin van Meurs.....	33
Bijlage 5: Samenvatting interview Daan Willems.....	36

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn bachelorscriptie ‘Watermerk van het waterschap’ als eindproduct van de opleiding Technische Planologie. Tijdens deze opleiding is mijn fascinatie voor ‘Nederland waterland’ enkel gegroeid. Ondanks dat ik beter ben gaan begrijpen hoe het mogelijk is dat overstromingen nauwelijks voorkomen in een zeer dichtbevolkt land waar een derde van het landoppervlakte onder zeeniveau ligt, blijf ik hierin geïnteresseerd.

Een andere interesse is meer politiek-bestuurlijk van aard. Hoe wordt beleid gemaakt? Hoe komen besluiten tot stand? Met welke partijen heb je daarbij te maken? Voor welke dilemma’s kom je te staan? Toegepast op dit onderwerp: hoe functioneert het stelsel van waterschappen?

Deze interesses heb ik in dit onderzoek kunnen combineren. De intrinsieke motivatie om een antwoord op mijn onderzoeksvraag te vinden, heeft ervoor gezorgd dat ik (meestal) met veel plezier aan het project heb gewerkt.

Desondanks had ik dit onderzoek niet alleen kunnen voltooien. Graag wil ik Ferry van Kann hartelijk bedanken voor zijn enthousiaste en motiverende houding die me heeft geïnspireerd om steeds een stapje harder te lopen. Daarnaast wil ik Bert Palsma, Martin van Meurs en Daan Willems bedanken voor de tijd die ze hebben genomen om mij middels een interview verder te helpen in mijn onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Tobias Grond
Groningen, januari 2016

Samenvatting

Waterschappen zorgden de afgelopen eeuwen voor waterveiligheid. In de loop van de eeuwen is deze samenwerking tussen boeren getransformeerd naar een publieke dienst, één van de kernonderdelen van de Nederlandse overheid. Naast waterveiligheid, zorgen de waterschappen ook voor het functioneren van het watersysteem als geheel en het zuiveren van het afvalwater.

Sinds de nadruk in de ruimtelijke ordening komt te liggen op het integraal behandelen van projecten, wordt de beperkte en functionele taakstelling van het waterschap in twijfel getrokken. De watersector en diens vraagstukken dienen op een integrale manier worden te betrekken bij de integrale planvorming. De vraag rijst of dit wel mogelijk is als de Omgevingswet wordt ingevoerd. Samen met lage verkiezingsopkomsten voedt dit de maatschappelijke discussie of er nog wel sprake is van bestaansrecht.

Dit onderzoek heeft tot doel om te onderzoeken of er zowel voor als na invoering van de Omgevingswet sprake is van bestaansrecht voor waterschappen.

Nadat het actuele takenpakket van de waterschappen wordt vastgesteld en de Omgevingswet nader wordt verkend, volgt de deelvraag aangaande het bestaansrecht. Om te bepalen of er daadwerkelijk gesproken kan worden van bestaansrecht, wordt gebruik gemaakt van een raamwerk dat verschillende wetenschappelijke theorieën combineert. Met behulp van verschillende indicatoren wordt bepaald of er in de huidige situatie en na invoering van de Omgevingswet sprake is van bestaansrecht.

In de praktijk hebben waterschappen drie kerntaken: beheer van het watersysteem, zuivering en veiligheid. De Omgevingswet forceert geen substantiële verschuiving via het takenpakket of op een andere manier in de organisatie.

De conclusie is dat er sprake is van bestaansrecht zowel in de huidige situatie als na het invoeren van de Omgevingswet. Een gebrek aan bewustzijn bij burgers en zichtbaarheid van het waterschap lijken de voornaamste redenen voor de aanhoudende maatschappelijke discussie.

Een goed alternatief voor het huidige stelsel is er niet. Zowel het opheffen van waterschappen en het onderbrengen van de taken bij de provincies als het hele proces van de ruimtelijke ordening onderbrengen bij de waterschappen, brengen fundamentele en onoverbrugbare problemen met zich mee. Het huidige systeem werkt prima: "We hebben waterveiligheid voor de prijs van een telefoonabonnement!"

Kernwoorden: waterschappen, bestaansrecht, Omgevingswet.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en maatschappelijke relevantie

Waterschappen hebben van oudsher een belangrijke functie in de strijd tegen wateroverlast. De overstromingen vormden zelfs de eerste aanleiding voor een gemeenschappelijke overheid in Nederland (Van Buuren et al., 2010). In de loop van de eeuwen zijn gemeenten, provincies en de rijksoverheid zich steeds meer gaan specialiseren in de integrale ruimtelijke vraagstukken. De watervraagstukken zijn nog steeds bij de waterschappen gecentreerd.

Als de Eerste Kamer instemt, gaat in 2018 de Omgevingswet van kracht waarmee ruimtelijke vraagstukken integraal behandeld gaan worden. Watervraagstukken vormen zo een integraal onderdeel van de ruimtelijke planvorming (Rijksoverheid, 2015). Heeft het nog meerwaarde om waterschappen als losse instanties in stand te houden? Is het niet efficiënter om in de overige overheidsorganisaties alle ruimtelijke specialiteiten te bundelen, ten einde het realiseren van de integrale benadering?

Een andere aanwijzing voor verminderde maatschappelijke waarde ligt bij de lage verkiezingsopkomst in deze functionele democratie. Met een lange aanloop is het sinds 1997 ook voor huurders mogelijk om waterschapsbesturen te kiezen. In 2007 is het partijstelsel ingevoerd met als doel om het stempercentage te verhogen. Doordat politieke partijen zich hieraan konden verbinden, zouden de standpunten voor het grote publiek helderder moeten zijn. Dit hielp echter niet om het stempercentage te verhogen tot boven de 25% (NRC Handelsblad, 2008; De Volkskrant, 1999). Dit lukte pas in 2015 toen de verkiezingen samen met die van de Provinciale Staten werden georganiseerd. Of het een nuttig doel is om de stempercentages te verhogen, staat ter discussie Boogers & Tops (2000).

1.2 Wetenschappelijke relevantie

De Jong & Meijerink (2006) en de Raad van State (2011) mengen zich in deze discussie. Een van de centrale vragen is of naar aanleiding van de lage verkiezingsopkomsten ook de legitimiteit van de waterschappen zelf ter discussie staat.

Het verhogen van de verkiezingsopkomst is voor veel onderzoekers een doel, maar De Jong en Meijerink (2006) waarschuwen dat dit niet nodig is: een hoge verkiezingsuitslag wijst op slecht functioneren. Desondanks zijn de recente besluiten rond het tegelijk organiseren van de verkiezingen van de waterschappen met die van de Provinciale Staten genomen op basis van bovengenoemde onderzoeken. Nu de stempercentages hoger zijn, lijkt de urgentie voor verbetering grotendeels verdwenen.

De discussie rond de verkiezingsopkomst is voor deze scriptie relevant op de onderdelen waar de legitimiteit aan de orde wordt gesteld en een alternatieve institutionele inbedding wordt besproken. Deze scriptie heeft niet tot doel suggesties te vinden om het stempercentage te verhogen, maar wil het bestaansrecht vaststellen. Electorale argumenten maken hier geen deel van uit. Deze wijze van beoordeling is nieuw en vormt zodoende een aanvulling op de bestaande literatuur.

1.3 Probleemstelling

Naar aanleiding van deze lage stempercentages speelt rond deze verkiezingen steeds vaker en intenser de maatschappelijke discussie of waterschappen nog bestaansrecht hebben. Dit onderzoek heeft tot doel om te onderzoeken of er zowel voor als na invoering van de Omgevingswet sprake is van bestaansrecht voor waterschappen.

Aan dit onderzoek ligt de volgende onderzoeksvraag ten grondslag: "Hoe wordt het bestaansrecht van waterschappen beïnvloed door invoering van de Omgevingswet?"

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om een aantal zaken te verhelderen. Ten eerste dient te worden uitgezocht welke taken de waterschappen op dit moment uitvoeren. Dit bepaalt de context waarbinnen de waterschappen functioneren. Daarnaast is een verdieping in de Omgevingswet relevant, aangezien de situatie voor en na invoering van deze wet in het onderzoek tegen elkaar wordt afgezet. Nadat deze kennis is opgedaan, is het mogelijk om antwoord te geven op de vraag of er voor en na invoering van de Omgevingswet sprake is van bestaansrecht. Tot slot is het zinvol om te onderzoeken wat mogelijke alternatieven zijn voor het huidige model. Op deze manier wordt een constructieve bijdrage geleverd aan het maatschappelijk debat.

Het bovenstaande is uitgewerkt in vier deelvragen:

- Wat omvat het takenpakket van de waterschappen?
- Welke ruimte laat de Omgevingswet aan sectorale bestuursorganen?
- In welke mate is er sprake van bestaansrecht
 - o voor de invoering van de Omgevingswet?
 - o na de invoering van de Omgevingswet?
- Is aanpassing van het institutionele landschap nodig voor een efficiënte organisatie van de ruimtelijke ordening? Zo ja, hoe?

1.4 Leeswijzer

In het theoretisch kader wordt het raamwerk verklaard waarmee het mogelijk is om te constateren onder welke condities er sprake is van bestaansrecht. Vervolgens wordt in het hoofdstuk 'Methodologie' toegelicht op welke manier de deelvragen worden beantwoord. Bij de resultaten wordt elke deelvraag apart behandeld. Op deze manier wordt er op een systematische wijze toegewerkt naar een onderbouwde eindconclusie. Het onderzoek wordt afgesloten met een discussie over het onderzoek zelf en een aanbeveling voor vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

2.1 Historische context

Waterschappen ontstonden in de elfde eeuw om het aantal overstromingen terug te dringen (Van Buuren et al., 2010). In navolging op de Friese terpen en Groningse wierden, werd er in Holland succes geboekt om op een andere manier overstromingen te voorkomen: de droogmakerij. Sinds het einde van de zestiende eeuw kenden veel droogmakerijen een systeem van hoge en lage boezems met molenbemaling (De Nijs & Beukers, 2002). Hier staat nog steeds het beschermen van land tegen het water centraal.

De taken van deze regulerende organisaties werden vergroot naarmate de complexiteit van de waterwerken toenam. De organisatie werd aangestuurd door ‘polderbestuurders’ met als voorzitter de ‘dijkgraaf’. Inkomsten werden verkregen door ‘polderbelastingen’ (Van Cruyningen, 2003). Op deze manier werd zowel de professionaliteit als de ruimtelijke impact langzamerhand vergroot. Inmiddels is de waterstaatszorg kerntaak van de overheid (Van den Berg et al., 2003).

Deze fasen kunnen worden gecategoriseerd als ‘waterkerend’ en waterbeheersend’. In de loop der eeuwen kunnen waterschappen naast het doel ‘droge voeten’, streven naar een ‘watersturende’ en ‘wateradapterende’ ruimtelijke ordening (GrondRR, 2009).

Deze uitbreiding naar nieuwe vormen van waterbeleid – waar het woord ‘integraliteit’ en prominente plek inneemt – wordt door Wesselink (2007) als een paradigmawisseling bestempeld. Het is aan de huidige waterschapsbesturen om een nieuwe rol te vinden in het veranderende institutionele landschap.

Is deze nieuwe rol is het voor de waterschappen essentieel om bestaansrecht te behouden. Om te onderzoeken in welke mate sprake is van bestaansrecht, wordt hieronder toegelicht.

2.2 Raamwerk bestaansrecht

Middels een raamwerk is het mogelijk om op een objectieve manier te onderzoeken of er sprake is van bestaansrecht. Dit raamwerk maakt gebruik van verschillende vakgebieden. Naast planologie wordt gebruik gemaakt van kennis uit de bestuurskunde en organisatiewetenschappen om de term ‘bestaansrecht’ op een zo breed en volledig mogelijke manier in te bedden in de academische context.

Met behulp van dit raamwerk kan de derde deelvraag worden beantwoord.

In Duurzame Innovatie (Jorna et al., 2004) wordt gesproken over intern en extern bestaansrecht. Intern bestaansrecht houdt in dat een organisatie te veel werk heeft om alle taken zorgvuldig te vervullen. “Ik kan het niet alleen” is daarbij de fundamentele gedachtegang. De coördinatie van de taken hoort hierbij. Coördinatie wordt door Malone en Crowston (1990) gedefinieerd als: “the act of working together harmoniously.” Extern bestaansrecht wordt vaak uitgelegd als marktwerking: het betreft “het afstemmingsvraagstuk van product- of dienstaanbod en product- of dienstvraag vanuit een externe omgeving”.

Een andere theorie (Jackson & Sørensen, 2010) gaat uitvoerig in op een aantal opvattingen over bestaansrecht van (internationale) organisaties. Hier gaat het zodoende over opvattingen die per

definitie subjectief zijn. Deze opvattingen zijn door Hasken (2010) toegankelijk gemaakt. De omgebogen varianten, gericht op de binnenlandse context luiden:

Liberale stroming

- De organisatie bestaat omdat het betreffende gebied er economisch belang bij heeft;
- De organisatie bestaat omdat zij belangen vertegenwoordigt of taken uitvoert die anders niet te behartigen zijn;
- Organisaties dragen bij aan economische vooruitgang.

Realistische stroming

- De organisatie bestaat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen;
- De organisatie bestaat om veiligheid te realiseren.

Marxistische stroming

- In een kapitalistisch systeem moeten organisaties het doel hebben om een eerlijke verdeling te realiseren;
- In een kapitalistisch systeem dient een organisatie conflicten als gevolg van dit systeem te voorkomen of beheersen.

Om een overzicht te krijgen van het bestaansrecht dienen deze theorieën met elkaar te worden gecombineerd. De stromingen kunnen worden ingedeeld onder het interne of externe bestaansrecht, zoals geformuleerd in Duurzame Innovatie (Jorna et al., 2004). Zodoende is het middels het hieronder uitgewerkte raamwerk mogelijk om de positie van waterschappen voor en na invoering van de Omgevingswet met elkaar te kunnen vergelijken.

Het raamwerk dat in dit onderzoek gebruikt zal worden, is afgeleid uit eerdergenoemde onderzoeken en bestaat uit twee onderdelen.

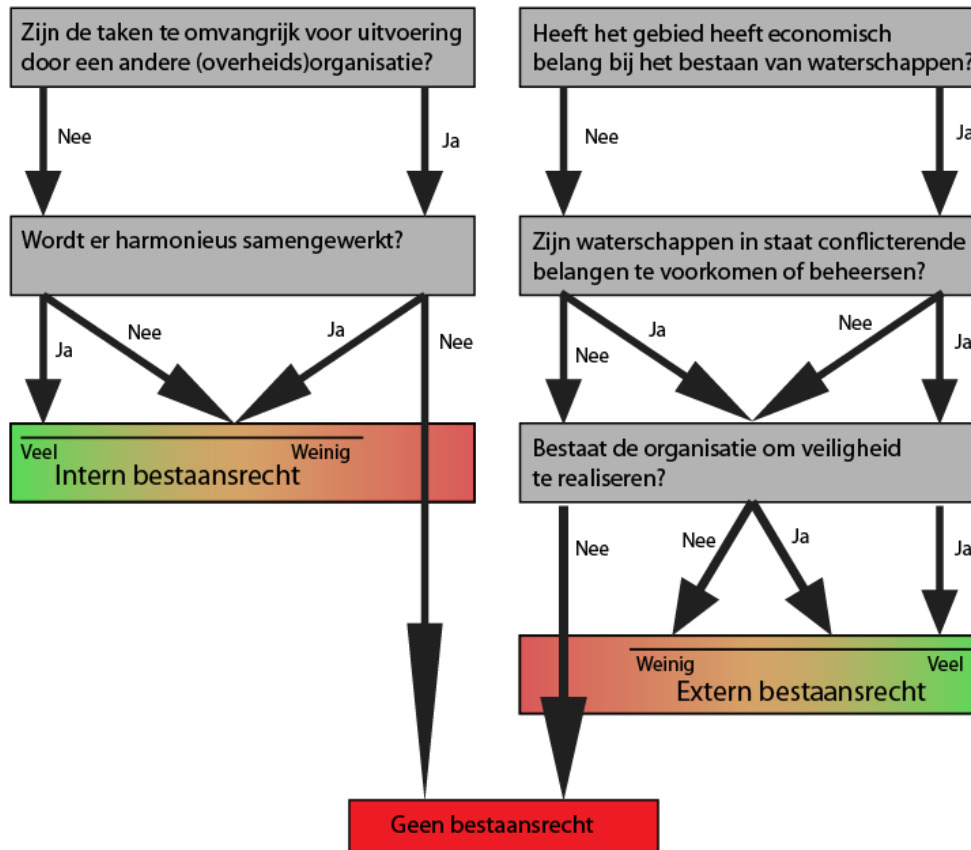
- Intern bestaansrecht:
 - Zijn de taken niet op een andere manier uit te voeren?
 - Wordt er harmonieus samengewerkt?
- Extern bestaansrecht:
 - Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - Zijn waterschappen in staat conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Deze vijf indicatoren dienen met 'ja' of 'nee' te worden beantwoord. De nuance verdwijnt op deze manier uit het raamwerk. Dit betekent dat de uitkomsten van het raamwerk niet in kwantitatieve waarden uitgedrukt kunnen worden. De verschillende antwoorden kunnen wel worden geconvergeerd tot waarden op een ordinaire schaal, waardoor het slechts mogelijk is om van 'veel' of 'weinig' bestaansrecht te spreken.

Als geen van de indicatoren van intern (of extern) bestaansrecht positief kan worden beantwoord, dan is er geen sprake is van intern (of extern) bestaansrecht. In alle andere gevallen is er wel sprake van deze vorm van bestaansrecht. Om te stellen dat er sprake is van bestaansrecht in z'n algemeenheid, moet in ieder geval in een bepaalde mate sprake zijn van zowel intern als extern bestaansrecht.

Bovenstaande uitleg kan worden samengevat in een conceptueel model.

In welke mate is er sprake van extern en intern bestaansrecht?



Figuur 1: Raamwerk bestaansrecht

3 Methodologie

Bij het uitvoeren van het onderzoek worden bij elke deelvraag andere methoden gebruikt. Een suggestie voor het beantwoorden van de deelvragen kan bij elke deelvraag worden gedaan met behulp van literatuuronderzoek. Deze kennis wordt in een semigestructureerd interview (Clifford et al., 2012) verwerkt. De hypothesen worden geverifieerd of gefalsificeerd en aangevuld door een drietal experts afkomstig uit de wereld van de waterschappen, te weten:

- Bert Palsma, werkzaam bij het STOWA;
- Martin van Meurs, werkzaam bij waterschap Vallei en Veluwe;
- Daan Willems, werkzaam bij waterschap Rivierenland.

Doordat deze personen bij een waterschap of gerelateerde organisatie werken, zijn zij in staat om data te verschaffen over alle deelvragen. Tijdens het verwerken kan dit in bruikbare informatie worden omgezet (Clifford et al., 2012). Er is bewust voor gekozen om interviews te houden met personen uit verschillende organisaties. Op deze manier is het mogelijk een zo representatief mogelijk beeld te verkrijgen. Om de interviews en andere praktische zaken te organiseren, is 'desk research' een onmisbare methode.

3.1 Onderzoeksmethoden

3.1.1 Wat omvat het takenpakket van de waterschappen?

De taken van de waterschappen zijn in de wet vastgelegd. Naast deze basistaken is het mogelijk dat waterschappen zich in de loop van de tijd meer taken hebben toegeëigend of de taken nader hebben gespecificeerd. Deze informatie is in visie- en missiedocumenten te vinden. Verschillende waterschappen (waaronder Brabantse Delta) gaan hier op hun website uitgebreid op in. Ook onderzoeksbureau Pro Facto heeft dit geanalyseerd. Zodoende is er voldoende secundaire data beschikbaar om stellingen te bevestigen of te falsifiëren.

3.1.2 Welke ruimte laat de Omgevingswet aan sectorale bestuursorganen?

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel omschrijft duidelijk de eisen die aan verschillende instanties zijn gesteld. Daarbij is ook veel aandacht voor de integratie van ruimtelijke vraagstukken. De vraag rijst of het mogelijk is voor waterschappen om zelfstandig te functioneren, zonder onderdeel te zijn van gemeenten of provincies.

Naast de memorie van toelichting is interpretatie van de tekst erg belangrijk. Hoe kijken de organisaties hier tegenaan? Is er een gevoel van optimisme of slechts een vrees voor het diepe? Draagvlak binnen de sector is belangrijk om van een succesvolle implementatie verzekerd te zijn. Hier zal in de interviewronde veel aandacht voor zijn.

3.1.3 In welke mate is er sprake van bestaansrecht voor en na de invoering van de Omgevingswet?

Om te onderzoeken hoe het bestaansrecht verandert na invoering van de Omgevingswet, dient zowel de situatie voor invoering van de Omgevingswet, als de verwachte situatie na invoering van de Omgevingswet te worden bestudeerd. Zodoende is het onderzoek naar het beantwoorden van deze deelvraag opgedeeld in twee delen.

Het conceptueel model uit het theoretisch kader wordt bij deze deelvraag ingezet als een research tool en is de kern van de onderzoeksstrategie. Het raamwerk bestaat uit een vijftal indicatoren die

samen bepalen of er gesproken kan worden van bestaansrecht. Onder deze deelvraag worden de antwoorden voor de indicatoren geformuleerd. Hiermee is het mogelijk om het raamwerk in te vullen met als doel om te kunnen stellen of er sprake is van bestaansrecht.

Het antwoord op de indicatoren is subjectief. Dit betekent dat veel van interpretatie afhangt. Er zijn documenten beschikbaar (Gebiedsontwikkeling in woelig water, 2010) die op deze aspecten ingaan. Desalniettemin is de interviewronde belangrijk om een totaalbeeld te kunnen vormen. Dit geldt met name voor het deel waarin de toekomstige situatie na invoering van de Omgevingswet wordt onderzocht.

3.1.4 Is aanpassing van het institutionele landschap nodig voor een optimale organisatie van de ruimtelijke ordening? Zo ja, hoe?

In het onderzoek is ruimte voor aanbevelingen voor een eventuele wijziging van het stelsel. In opdracht van waterschap Rijn en IJssel en de Unie van Waterschappen zijn twee onderzoeken uitgevoerd onder de noemer 'De constitutionele inbedding van het waterschap', waar diverse methoden zijn voorgesteld voor het reorganiseren van het institutionele landschap. Zo is het onderbrengen van een waterschap als zelfstandig bestuursorgaan bij provincies een veelgehoorde suggestie. Ook is het denkbaar om waterschappen juist meer bevoegdheden te geven, zodat de integrale aanpak van het waterbeheer zich afspeelt onder de vlag van de waterschappen. In dit scenario stoten de provincies de taken geheel af. Alles houden zoals het is uiteraard ook een zeer realistische optie. Documentanalyse is een belangrijke onderzoeksmethode om de diverse scenario's te ontleden.

3.2 Ethiek

Tijdens de interviews wordt nadrukkelijk de mogelijkheid onderzocht of het mogelijk is om de waterschappen op te heffen. Het is denkbaar dat de geïnterviewden de neiging voelen om zich te verdedigen. Om dit te voorkomen, zal hier voor het interview begint aandacht aan worden gegeven. Bij de uitnodiging voor het interview is het onderwerp al beschreven. Voor hen is het dan mogelijk om desgewenst niet aan het interview deel te nemen. Daarnaast wordt voor het interview begint duidelijk gemaakt dat er prikkelende vragen worden gesteld en dat een uitgesproken mening wordt gewaardeerd. Op deze manier kunnen de geïnterviewden zich hierop instellen en is de neiging waarschijnlijk tot een minimum beperkt.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van zowel de literatuurstudie als de resultaten van de interviewronde besproken. Dit wordt op een systematische manier gedaan: elke deelvraag wordt in tweeën opgesplitst. In het eerste deel wordt het antwoord geformuleerd dat de literatuurstudie heeft opgeleverd; in het tweede deel worden de antwoorden van de interviews weergegeven. Tot slot wordt een conclusie per deelvraag weergegeven.

4.1 Deelvraag 1: Wat omvat het takenpakket van de waterschappen?

4.1.1 Literatuur

Wettelijke taken

De wettelijke taken van de waterschappen zijn te vinden in het eerste artikel van de Waterschapswet. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 1 Waterschapswet

- 1. Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.*
- 2. De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.*
- 3. De zorg voor het watersysteem, bedoeld in het tweede lid, omvat mede het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten, bedoeld in artikel 3.2A van de Waterwet.*

In dit artikel zijn een aantal zaken te lezen. Ten eerste gaat het om de “waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied”. Wat dit precies inhoudt, is in het volgende artikel verduidelijkt: “de zorg voor het watersysteem” en “de zorg voor het zuiveren van afvalwater”. Naast deze twee wettelijk gedefinieerde taken is het mogelijk dat waterschappen ook belast kunnen worden met andere taken. Hiermee wordt bedoeld dat provincies of de rijksoverheid (bijvoorbeeld via Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB)) in specifieke gevallen aan de waterschappen extra taken op kunnen dragen.

Toegeëigende taken

Naast de wettelijke en formele taken, kunnen waterschappen zichzelf ook taken toe-eigenen. Waterschap Brabantsche Delta heeft recentelijk haar visie en missie, evenals haar kerntaken geactualiseerd en helder geformuleerd (Waterschap Brabantsche Delta, 2015). Op basis van een rondgang van de websites van de Nederlandse waterschappen lijkt de positionering van waterschap de Brabantse Delta representatief. Zodoende representeert de positionering van dit waterschap de rest van de Nederlandse waterschappen.

Kerntaken:

- *Droge voeten: het voorkomen van overstromingen;*
- *Schoon water: afvalwater filteren;*
- *Voldoende water: zorgen dat er ook tijdens droogte genoeg water aanwezig is;*
- *Gezonde natuur: beschermen en stimuleren van de natuur;*
- *Calamiteitenzorg: het voorkomen en managen van onverwachte calamiteiten.*

Missie

Waterschap Brabantse Delta wil de waterautoriteit zijn die integraal zorgt voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit en veiligheid tegen overstroming. In het realiseren van deze missie spelen mensen een centrale rol.

Visie

Waterschap Brabantse Delta wil een waterschap zijn dat nu en in de toekomst staat voor de slagvaardige en efficiënte uitvoering van zijn missie. Een waterschap dat weet wat er in de omgeving speelt en zich open naar klanten en toekomst opstelt. Een waterschap dat gekend, erkend en gewaardeerd wordt door de boeren, burgers, buitenlui, bedrijven en bestuurders van West- en Midden-Brabant. Maar ook een waterschap waar mensen graag willen werken en zich kunnen ontwikkelen.

Uit deze teksten blijkt dat de wettelijke eisen (zorg voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater) duidelijk naar voren komen. Daarnaast wordt uit de kerntaken duidelijk dat het zorgen van een gezonde natuur en de calamiteitszorg additioneel is. Het vloeit weliswaar voort uit de wettelijke taken, maar de organisatie had ervoor kunnen kiezen om hier geen zorg voor te dragen. Ook Meijerink (2009) constateert dat het nog steeds om een beperkt takenpakket gaat. Er is bij de waterschappen consensus over de beperkte en functionele taakstelling (Toonen & Glim, 2000).

In de missie en visie van het waterschap vallen twee zaken specifiek op. Ten eerste de wens voor het integraal benaderen van watervraagstukken. Desondanks wordt niet gesproken over andere ruimtelijke factoren dan oppervlaktewater en overstromingen. De vraag rijst hoe integraal beheer dan mogelijk is. Deze vraag komt tijdens de interviews aan de orde. Dit is te zien in de tweede bijlage.

Ten tweede wordt in de visie benadrukt dat aandacht voor de buitenwereld een centrale rol speelt. Dit lijkt tegen de stelling van Boogers & Tops (2000) in te gaan dat waterschappen waarborgdemocratieën zijn, die zich focussen op het waarborgen van de kwaliteit. Indien het waarborgen succesvol is, is externe aandacht (bijvoorbeeld in de vorm van een hoge opkomst bij verkiezingen) niet noodzakelijk. Laat staan aandacht voor en door burgers en andere derden buiten de verkiezingen om. Dit leidt tot de vraag welke relatie waterschappen tegenwoordig willen hebben met externen.

4.1.2 Interviews

Het komt duidelijk naar voren dat naast de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater, 'veiligheid' ook één van de belangrijkste taken is van het waterschap (Interview Palsma, Van Meurs & Willems). Uit deze drie kerntaken (die de geïnterviewden ieder anders benoemen, maar op hetzelfde neerkomt) kan ook een aantal neventaken worden afgeleid. Een voorbeeld hiervan is de zorg voor de schone natuur, zoals waterschap Brabantse Delta dit heeft geformuleerd of de zorg voor het wegbeheer van waterschap Rivierenland. Deze laatste taak is door historische context ontstaan: hier liggen geen principiële keuzes aan ten grondslag (Interview Willems).

De geïnterviewden zijn het ook eens over de stelling dat waterschappen te weinig zichtbaar zijn. Zichtbaarheid en besef van de rol die waterschappen spelen bij de bevolking leidt ertoe dat minder mensen beseffen hoe belangrijk waterschappen zijn. Een 'bijna-ramp' (Interview Palsma) zou de bewustwording kunnen vergroten. We kunnen bijvoorbeeld denken aan de dreigende overstroming bij Groningen in 2012.

Als het lukt om de berichtgeving hieromtrent goed te framen, kunnen de mensen de conclusie trekken: “Wat goed! Ondanks dat het water zó hoog staat, lukt het de waterschappen toch om een overstroming te voorkomen!” De waterzuiveringsafdeling kan dienen als voorbeeld. Palsma sluit niet uit dat deze afdeling “wel eens een dooie vleermuis in het riool gooit”. Vervolgens kunnen ze hun waarde bewijzen door alles zonder noemenswaardige problemen op te lossen. “De veiligheidsafdeling mag ook wel wat brutaler zijn.”

4.1.3 Conclusie

Zonder het altijd te beseffen, houden de waterschappen zich goed aan de wettelijk opgedragen taken. Verschillende waterschappen hebben het takenpakket op verschillende manieren uitgebreid. Het meest nadrukkelijk genoemde aspect is ‘veiligheid’. Er kan worden geconcludeerd dat de waterschappen het in hoofdlijnen eens zijn met het wettelijk vastgestelde takenpakket.

4.2 Deelvraag 2: Welke ruimte laat de Omgevingswet aan sectorale bestuursorganen?

4.2.1 Literatuur

In de loop van de tijd is de regelgeving aangaande de ruimtelijke ordening verbrokken. Hierdoor worden procedures voor verandering onnodig lang, en hebben betrokkenen het overzicht verloren. Middels de Omgevingswet dient een helder en relatief eenvoudige wetgeving gerealiseerd te worden. De volgende samenvattende tekst is afkomstig uit de memorie van toelichting van de Omgevingswet (Ministerie van I&M, 2014).

De Omgevingswet heeft vier doelen:

- *Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
- *Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- *Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- *Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.*

Het wetsvoorstel kent zes kerninstrumenten:

- *De omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving;*
- *Het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen* die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen;*
- *Decentrale regelgeving, te weten het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt;*
- *Algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;*
- *De omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;*
- *Het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de ‘sneller en beter’-aanpak*.*

Uit de gedetailleerde uitwerking van het bovenstaande blijkt dat de integrale omgevingsvisie niet sectoraal kan worden opgesteld. Zo wordt de samenhang tussen de ruimtelijke factoren gewaarborgd. Een 'programma' kan op haar beurt wel een sectoraal (of gebiedsgericht) karakter hebben. Delen van de integrale omgevingsvisie zullen op een sectorale manier worden uitgewerkt.

Waterschappen worden samen met de gemeenten specifiek genoemd om de regels voor activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving te reguleren. Hiermee worden waterschappen in de hoek van uitvoeringsorganisaties geplaatst.

Zodoende kan worden geconcludeerd dat waterschappen voorzien zijn van taken binnen het kader van de Omgevingswet. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de integrale onderdelen (zoals omgevingsvisies en projectbesluiten) weg worden gehouden van de waterschappen.

4.2.2 Interviews

Alle drie de geïnterviewden zijn eensgezind in de stelling dat er geen tot nauwelijks verandering optreedt in de dagelijkse praktijk na invoering van de Omgevingswet. Volgens Palsma heeft dit ermee te maken dat de wetgeving aan dient te sluiten op de praktijk. De praktijk zoekt constant manieren om haar functioneren te verbeteren. Achteraf dient "de wir-war gestructureerd te worden." Dat wordt met deze wet gedaan. Zodoende kunnen we niet verwachten dat allerlei processen opeens zullen veranderen. Wat wel zal veranderen, is de samenloop van bevoegdheden (Interview Van Meurs). In veel gevallen zal de gemeenten verantwoordelijk worden voor de coördinatie van activiteiten.

Alle geïnterviewden benadrukken dat ondanks de functionele taakstelling van de organisatie, een integrale benadering van ruimtelijke vraagstukken van grote waarde is. Deze integrale benadering is mogelijk als waterschappen in staat zijn hun taak in het gehele speelveld te zien. Waterschappen zijn één van de actoren in het veld die bijdragen aan verbetering van de ruimtelijke ordening. In de meeste gevallen gaat dit proces steeds beter, maar dit gebeurt niet altijd (Interview Van Meurs).

Om dergelijke situaties te voorkomen, is artikel 2 in de wet opgenomen (Interview Van Meurs). Daar wordt de samenwerking ingekaderd tussen de verschillende organisaties. Zo wordt gegarandeerd dat waterschappen inspraak blijven houden op de watergerelateerde aspecten. Desondanks blijft het een aandachtspunt om ervoor te waken dat de dagelijkse praktijk hiernaar handelt. Daarnaast geeft Willems toe dat het waterschap zelf soms ook niet in staat is om optimaal in de integrale omgeving te functioneren, waardoor een integrale aanpak onder druk staat.

4.2.3 Conclusie

De Omgevingswet laat ruimte voor waterschappen om het takenpakket nagenoeg op dezelfde manier uit te voeren. Hieruit blijkt dat de wetgeving wordt aangepast op de dagelijkse gang van zaken in de beroepspraktijk. Daarnaast ligt het niet in de lijn der verwachting dat het ministerie een wet schrijft waardoor een interne structuur geheel overbodig wordt. Ongeacht de redenen dwingt de Omgevingswet de waterschappen niet om grondig te kijken naar hun rol in de ruimtelijke ordening.

4.3 Deelvraag 3a: In welke mate is er sprake van bestaansrecht (voor invoering van de Omgevingswet)?

4.3.1 Zijn de taken te omvangrijk voor uitvoering door een andere organisatie?

Literatuur

Het ontstaan van waterschappen vindt haar oorsprong in de elfde eeuw (Van Buuren et al., 2010). Vele eeuwen later werden deze instanties aan de overheid gekoppeld, zonder dat de overheid de waterschappen binnen haar eigen gelederen sloot. Deze cultuurhistorische ontwikkeling verklaart voor een belangrijk deel de status van de waterschappen op dit moment.

Landen om ons heen als België en Zweden hebben ook te maken met overstromingsgevoelige landsdelen. Zij hebben het waterbeheer ondergebracht bij een ander onderdeel van de overheid. Waar in België de gewesten verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer, hebben in Zweden gemeenten een belangrijke rol (Deconinck, 2008; Samen Werken Aan Water, 2007).

Op basis van de literatuur kan gesteld worden dat het waterbeheer niet te omvangrijk is om door een andere organisatie uitgevoerd te worden. Een belangrijk argument om de huidige situatie niet te veranderen, is de waarborging van voldoende financiële middelen. Als waterschappen onder een ander deel van de overheid zou vallen, is geen sprake meer van financiële onafhankelijkheid. Deze financiële autonomie is voor velen een argument om het waterbeheer niet met een andere organisatie te willen delen (De Jong & Meijerink, 2006).

Interviews

Ondanks dat de argumentatie verschillend is, geven alle geïnterviewden aan dat er mogelijkheden zijn om (een deel van het) takenpakket ergens anders onder te brengen. Palsma geeft aan dat het met name mogelijk is bij de afdeling waterzuivering. Privatisering is goed mogelijk door het overzichtelijke takenpakket dat er geen sprake is van lange afschrijvingstermijnen (zoals bij dijken).

Van Meurs geeft aan dat uitbesteding wel mogelijk is – andere landen zijn er het bewijs voor. Daarbij moet worden aangetekend dat het Nederlandse systeem zeer goed werkt. Er is dus geen enkele reden voor een dergelijke verandering. Willems ziet ook mogelijkheden: Rijkswaterstaat functioneert ook op landelijk schaalniveau. Er is geen reden waarom dat bij waterschappen niet zou werken. Een belangrijke voorwaarde is dat de aanwezige kennis behouden blijft.

Conclusie

Zowel de literatuur als de geïnterviewden geven aan dat er theoretische mogelijkheden zijn om de taken bij een andere organisatie onder te brengen. Echter, het is aannemelijk dat in deze gevallen ingeleverd zal moeten worden op de kwaliteit. Met deze consequentie in ogenschouw dient te worden geconcludeerd dat de taken niet uit te voeren zijn door andere organisaties.

4.3.2 Wordt er harmonieus samengewerkt?

Literatuur

De samenwerking binnen waterschappen is niet uit literatuur te destilleren. Cultuur, ervaring en interpretatie zijn belangrijke factoren om mee te wegen. Deze vraag kan bij uitstek in de interviewronde goed worden beantwoord.

Interviews

De afgelopen decennia is er veel veranderd. Een jaar of 20 geleden was hier geen sprake van; nu is er vaak wel sprake van goede samenwerking (Interview Palsma). Van Meurs geeft daarbij aan dat er een verschil is tussen de provincie en het waterschap. De samenwerking met provincies kan als harmonieus worden bestempeld; met gemeenten wisselt dit veel meer. Willems bevestigt dit: de samenwerking is volop aanwezig, maar het verloopt niet altijd harmonieus.

Conclusie

De vraag is tweedelig: er moet sprake zijn van samenwerking én dit dient op een harmonieuze wijze te verlopen. De conclusie is dat er wel sprake is van samenwerking. Echter, er kan niet worden gesteld dat er nagenoeg altijd sprake is van een harmonieus verloop. Het antwoord op de vraag dient negatief te worden beantwoord.

4.3.3 Heeft het beheergebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?

Literatuur

Volgens De Moor (2010) hebben waterschappen vooral economisch belang voor de landbouwsector. Waterschappen regelen de grondwaterstanden en maken beslissingen over milieueisen, waardoor de landbouwsector vaak en direct met de waterschappen te maken hebben. Daarnaast geeft Waterschap Rivierenland aan (2015) dat de verantwoordelijkheid verder gaat. In het beheergebied van dit waterschap wonen bijna een miljoen mensen die door een goede bescherming veilig kunnen wonen en economisch kapitaal op kunnen opbouwen. Ook de Randstad is in grote mate afhankelijk van het functioneren van waterschappen.

Er kan met overtuiging gesteld worden dat het beheergebied economisch belang heeft bij het bestaan van waterschappen.

Interviews

De geïnterviewden zijn het hier duidelijk eens. Er is sprake van economisch belang bij het bestaan van waterschappen. Een stabiele overheid op dit vlak vergroot het vestigingsklimaat voor bedrijven. In vergelijking met het buitenland (inclusief veel gebieden boven de zeespiegel) zijn we aantrekkelijker (Interview Palsma). Van Meurs bevestigt dit met de stelling: "Zonder waterschappen geen Nederland". Hij legt uit dat het functioneren van elk individueel waterschap een voorwaarde is voor een Nederlandse economie als geheel. Ook dit heeft te maken met de zekerheid van 'droge voeten'. Willems legt uit dat waterschappen doen wat redelijkerwijs mogelijk is om de economie te ondersteunen: zo krijgen we af en toe verzoeken van bijvoorbeeld fruitteelers om het grondwaterpeil te verhogen of verlagen naar een bepaald niveau. We doen ons best om zoveel mogelijk aan hun wensen tegemoet te komen.

Conclusie

Zonder mitsen of maren is met overtuiging te concluderen dat het beheergebied economisch belang heeft bij het bestaan van waterschappen.

4.3.4 Zijn waterschappen in staat conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?

In beginsel kan worden gesteld dat de waterschappen in het verleden vele overstromingen hebben voorkomen. Daarmee zijn ook conflicten over schade voorkomen. Hiermee is de vraag echter niet beantwoord. Deze vraag gaat over de processen die nodig zijn om deze overstromingen te

voorkomen. Tijdens deze processen dienen waterschappen aan te tonen dat ze conflicterende belangen kunnen voorkomen of beheersen.

Literatuur

Van Buuren et al. (2010) stelt dat tegenwoordig vanuit een samenwerkingshouding naar combinatieoplossingen worden gezocht, maar dat deze situatie vaak leidt tot controversen en een spanningsvolle relatie. In deze processen hebben waterschappen de neiging hun taak als controlerend orgaan vast te houden, in plaats van mee te groeien naar de rol van een actor in adaptief waterbeheer. In de projecten waar Van Buuren op inzoomt, nemen de provincies relatief vaak de verantwoordelijkheid voor het bovenlokale belang. Daarmee lukt het de provincies verrassend vaak om spanningen te minimaliseren in de complexe projecten.

Dit wordt verduidelijkt in het overzicht waar de 'intensiteit betrokkenheid representatieve organen' (Van Buuren et al., 2010) wordt weergegeven. In de projecten waar de betrokkenheid hoog is, is er voornamelijk contact met de provincie, gemeenteraden en de Tweede Kamer. Hiermee wordt duidelijk dat de waterschappen weinig bij dergelijke projecten betrokken zijn, laat staan conflicterende belangen te voorkomen of beheersen.

Interviews

Op dit vlak lopen de meningen uiteen. Palsma analyseert dat waterschappen in het begin van de ruimtelijke planvorming wel in staat zijn om het proces te leiden, en daarmee conflicterende belangen voorkomen en beheersen. Later verschuift deze rol naar actor: hier kan niet aan deze verwachting worden voldaan. Van Meurs geeft aan dat conflicten vaak niet te voorkomen zijn, maar vaak wel te beheersen. Een enkele keer kost dit beheersen veel moeite: het waterschap heeft eens gerechtelijke stappen ondernomen om de samenwerkingspartner zo ver te krijgen dat de wensen van het waterschap werden ingewilligd. Willems voegt toe dat het thema water vaak een verbindende rol speelt. Dit geldt zowel in het fysieke aspect tijdens de planningspraktijk, als in de bestuurlijke arena. Daarentegen is water vaak niet een uitgangspunt waar projecten omheen worden gebouwd. Zodoende past het waterschappen ook niet om een leidende rol te nemen.

Conclusie

De literatuur laat zien dat provincies vaak een leidende rol nemen en in staat zijn conflicterende belangen te voorkomen of beheersen. De geïnterviewden herkennen dat waterschappen zich niet vaak in deze positie bevinden. Zodoende kan worden geconstateerd dat waterschappen niet in staat zijn conflicterende belangen te voorkomen of beheersen.

4.3.5 Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Literatuur

Deze vraag is te beantwoorden met behulp van de Waterschapswet. In het eerste lid van het eerste artikel is te lezen: "Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben." Vanwege het feit dat de veiligheid onderdeel is van de waterstaatkundige verzorging, kan worden geconcludeerd dat de organisatie bestaat om de veiligheid te garanderen.

Interviews

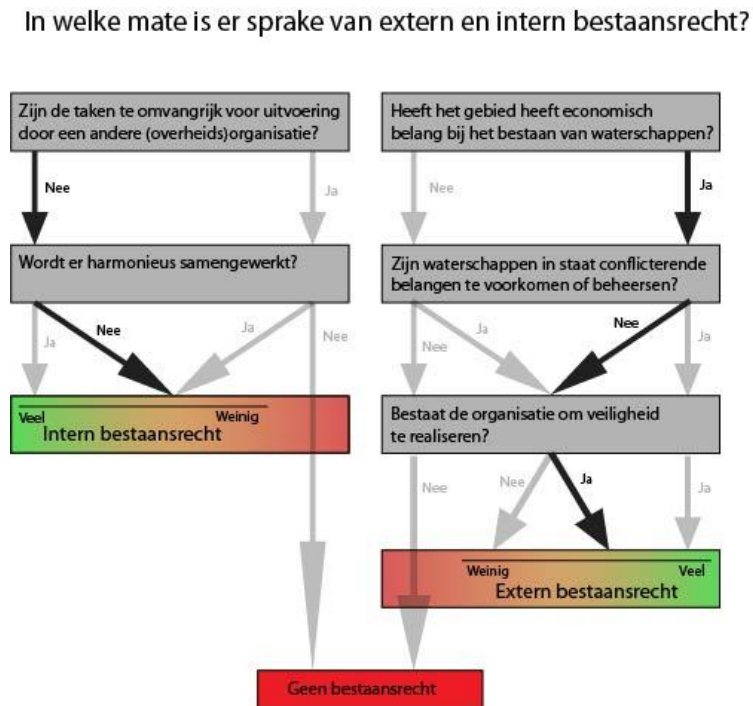
In alle interviews wordt de vraag helder met 'ja' beantwoord.

Conclusie

Zowel de literatuur als de geïnterviewden zijn het eens dat waterschappen bestaan om de veiligheid te garanderen.

4.3.6 Conclusie

Op basis van de bovenstaande resultaten uit het literatuuronderzoek en de interviews kan het raamwerk voor deze casus worden ingevuld.



Figuur 2: Raamwerk bestaansrecht. Ingevuld in situatie voor invoering Omgevingswet.

Uit het ingevulde raamwerk is af te leiden dat er zowel sprake is van intern, als extern bestaansrecht. Daarmee dient te worden geconcludeerd dat waterschappen voor invoering van de Omgevingswet bestaansrecht hebben.

4.4 Deelvraag 3b: In welke mate is er sprake van bestaansrecht (na invoering van de Omgevingswet)?

Op basis van een literatuurstudie is niet te concluderen hoe de dagelijkse praktijk zal uitpakken als de Omgevingswet is ingevoerd. Deze deelvraag zal enkel beantwoord worden met de conclusies uit de interviews.

4.4.1 Zijn de taken te omvangrijk voor uitvoering door een andere organisatie?

Interviews en conclusie

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak. De conclusie is zodoende dezelfde als bij deelvraag 3a: de taken zijn niet uit te voeren zijn door andere organisaties.

4.4.2 Wordt er harmonieus samengewerkt?

Interviews en conclusie

De Omgevingswet draagt bij aan de voortgaande ontwikkeling richting het integraal werken. Ook zonder deze wet zou de samenwerking echter in deze richting bewegen (Interview Palsma). Van Meurs hoopt voornamelijk dat de Omgevingswet de samenwerking met de gemeenten verder kan bevorderen. Willems heeft een andere invalshoek: hij hoopt dat de goede samenwerking die nu bijvoorbeeld met de Omgevingsdiensten overeind staat, niet zal verwateren.

Op basis van het bovenstaande lijkt het er niet op alsof de praktijk na invoering van de Omgevingswet significant zal veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Daarmee is de conclusie gelijk aan die in deelvraag 3a: er is op dit moment geen sprake van harmonieuze samenwerking.

4.4.3 Heeft het beheergebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?

Interviews en conclusie

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak. De conclusie is zodoende dezelfde als bij deelvraag 3a: er is sprake van economisch belang bij het bestaan van de waterschappen.

4.4.4 Zijn waterschappen in staat conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?

Interviews en conclusie

Palsma meent dat er na invoering van de Omgevingswet er niks belangrijks op dit vlak verandert. Willems waarschuwt dat als de samenwerking vaker onder druk komt te staan, de kans groter is dat er vaker conflicten optreden.

Op basis van deze antwoorden kan niet worden beargumenteerd dat de situatie zodanig lijkt te veranderen dat een andere conclusie mogelijk is dan die in deelvraag 3a is gegeven. Zodoende zijn waterschappen na invoering van de Omgevingswet niet in staat conflicterende belangen te voorkomen of beheersen.

4.4.5 Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Interviews en conclusie

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak. De conclusie is zodoende dezelfde als bij deelvraag 3a: de organisatie bestaat om de veiligheid te garanderen.

4.4.6 Conclusie

Het is opvallend dat het onderstaande tweede figuur exact hetzelfde beeld geeft. Op dezelfde vragen wordt hetzelfde antwoord gegeven, waardoor ook na de invoering van de Omgevingswet kan worden gesteld dat er sprake is van bestaansrecht. Deze constatering versterkt de conclusie die in de tweede deelvraag is getrokken dat de wetgeving weinig aan de praktijk verandert. Daarmee kan worden gesteld dat het bestaansrecht niet verandert met het invoeren van de Omgevingswet.

stelselwijziging zijn onduidelijk. Bovendien opereren de waterschappen relatief goedkoop. “Zelfs je telefoonabonnement is duurder.” (Interview Palsma). Van Meurs voegt toe dat het huidige systeem waarin waterschappen zelf belastingen mogen heffen belangrijk is voor het functioneren. Het is de waarborg dat in economisch mindere tijden langetermijninvesteringen in waterkerende middelen gedaan kunnen blijven worden.

Van Meurs benadrukt dat waterschappen ook verantwoording schuldig zijn aan de burgers, gezien het feit dat waterschappen belastingen heffen. Deze verantwoording vindt in het huidige systeem plaats via verkiezingen. Deze verantwoording zou ook op een andere manier afgelegd kan worden, waardoor verkiezingen niet meer noodzakelijk zijn.

Willems is minder overtuigd dat dit de enig mogelijke manier is: omdat de keuzes die gemaakt moeten worden vaak niet politiek zijn, hoeft niet aan het huidige democratische kader vastgehouden te worden. Als wel wordt besloten om het huidige systeem vast te houden, is het belangrijk dat in de zichtbaarheid wordt geïnvesteerd.

4.5.2 Het provincie-gecentreerde model

Literatuur

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) stelt voor de waterschappen bij de provincies onder te brengen. Dit zou een besparing van € 500 miljoen opleveren (IPO, 2010). In dit model houden de waterschappen op te bestaan als openbaar lichaam. In plaats daarvan zijn er verschillende constructies denkbaar, waarvan de belangrijkste het Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is. In deze vorm valt de organisatie niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar is de organisatie wel ingebed in dezelfde structuur (Bovens et al., 2007). De precieze invulling van deze constructie is nog niet verhelderd en hier verdient een gedegen nadere uitwerking.

Het voordeel van deze constructie is dat de afdeling Ruimtelijke Ordening in beter contact zou staan met de waterprofessionals, zodat de ruimtelijke vraagstukken op een betere en efficiëntere manier integraal behandeld worden. Een hogere kwaliteit van de fysieke leefomgeving met minder uitgaven moet het resultaat zijn.

Belangrijk bij deze overweging is dat geconstateerd moet worden dat de waterschappen als zelfstandig lichaam ophouden te bestaan. Aangezien de waterschappen in de grondwet worden verankerd, dient deze ook aangepast te worden (Nehmelman et al., 2011). Vanwege het feit dat een grondwetwijziging twee maal door beide Kamers der Staten Generaal (waarvan de laatste behandeling in beide Kamers met een twee/derde meerderheid aangenomen dient te worden), kan men rekenen op veel maatschappelijke en politieke discussies – inclusief bijbehorend verzet. Na de grondwetwijziging dienen ook 186 wetten, AMVB's en ministeriële regelingen te worden aangepast aangezien hier het begrip waterschap in voorkomt. Een realisering van het nieuwe systeem kan zodoende op z'n vroegst rond 2030 worden verwacht (Nehmelman et al., 2011).

Interviews

Palsma en Van Meurs geven drie belangrijke argumenten waarom het invoeren van dit systeem niet verstandig is:

- Het gevaar hier is dat de importantie van het water wordt vergeten. “Vroeg of laat komt dit ons duur te staan”;

- In dit model zou de stroomgebiedsbenadering verloren gaan. Dit is één van de belangrijke voordelen van het huidige systeem: afschaffing gaat ten koste van de kwaliteit die geleverd kan worden;
- Tot slot betekent het samenvoegen met provincies dat het beheergebied wordt vergroot. Dit is onwenselijk, gezien het feit dat het contact met en overzicht en over het beheergebied op deze manier verkleint. Ook dit gaat ten koste van de kwaliteit (Interview Van Meurs).

Willems ziet meer in deze mogelijkheid: Rijkswaterstaat is een vergelijkbaar instituut zonder democratische waarborging. Er is geen reden waarom aan waterschappen dan wel een dergelijke waarborging vast zit. Bovendien zijn de keuzes die gemaakt dienen te worden vaak niet politiek: het moet gewoon gebeuren. Om deze reden zou het ook goed mogelijk zijn om waterschappen in de vorm van een dienst bij de provincies onder te brengen. Wel is het belangrijk om te waarborgen dat het budget niet wordt aangetast.

4.5.3 Het waterschap-gecentreerde model

Literatuur

Een andere mogelijkheid is dat de taken rond de ruimtelijke ordening worden gecentreerd binnen de waterschappen. De institutionele structuur blijft overeind staan en de stroomgebiedsbenadering behouden.

Interviews

Alle drie de geïnterviewden lijkt dit geen goed idee. Palsma somt drie belangrijke nadelen op: ten eerste is er de vrees dat de expertise zal verwateren. Daarnaast zal deze maatregel niets aan het maatschappelijk debat veranderen: het bestaansrecht wordt hier voor het publiek niet zichtbaarder door. Tot slot "leidt het tot nog een extra club die zich met alles bemoeit".

Van Meurs voegt toe dat waterschappen eenvoudigweg geen ruimtelijk ordenaar zijn. De expertise noch ambitie is aanwezig. Daarnaast zouden waterschappen hier te groot voor worden en te ver van de praktijk komen te staan.

Daarnaast is het waterschap is niet gewend om te denken vanuit de integraliteit. Zodoende past de rol van regisseur minder dan de actuele rol als verbinder. Bovendien wordt er nu weinig gelet op financiële haalbaarheid. De bredere kijk is meer op z'n plaats bij andere delen van de overheid (Interview Willems).

4.5.4 Conclusie

Ten eerste is het belangrijk twee constatering te doen op basis van het bovenstaande: er staat vast dat waterschappen bestaansrecht hebben. Daarnaast vragen grootschalige reorganisaties veel energie en het resultaat blijft onzeker.

Vanuit inhoudelijk oogpunt is het in het belang van de watersector om de geldstroom te waarborgen, en de aanpak op stroomgebied te behouden. Zodoende valt overplaatsing naar provincies af. Daarnaast wordt het duidelijk dat waterschappen noch de faciliteiten, expertise of ambitie hebben om de leiding te nemen in de regionale ruimtelijke ordening. Ondanks dat uit de literatuur en interviews duidelijk naar voren komt dat het huidige systeem eventueel verbeterd kan worden, is er consensus dat het stelsel niet gewijzigd dient te worden.

5 Ter afsluiting

5.1 Eindconclusie

De waterveiligheid in Nederland is groot. Dit dient op de beste manier te worden gewaarborgd. Hiervoor is zorg voor beheer van het watersysteem, waterzuivering en veiligheid noodzakelijk. In deze studie wordt de vraag beantwoord of het huidige stelsel van waterschappen hiervoor geschikt is.

De paradigmawisseling naar een integrale manier van ruimtelijke ordening (Wesselink, 2007) creëert nieuwe uitdagingen voor bestaande organisaties als waterschappen. De vraag rijst of het nog wel mogelijk is voor een functioneel orgaan als het waterschap om goed te functioneren binnen de integrale context van de Omgevingswet.

Het blijkt dat waterschappen haar huidige taken uit kunnen voeren zonder discussie over taakstelling met de overige overheidsorganisaties. Het is duidelijk dat de dagelijkse praktijk niet leidt tot een discussie over bestaansrecht (Interview Palsma, Van Meurs & Willems).

Desondanks wordt door middel van maatschappelijke discussies het bestaansrecht wel aan de orde gesteld. Uit de resultaten van de derde deelvraag blijkt dat zowel in de huidige situatie als in de situatie na invoering van de Omgevingswet, sprake is van bestaansrecht.

Er dient te worden opgemerkt dat de maatschappelijke discussies over het bestaansrecht van waterschappen met een tweetal grafiekjes niet is opgelost. Ten eerste kan met behulp van het gebruikte model geen eenvoudig rekensommetje worden gemaakt, waaruit blijkt dat er sprake is van bestaansrecht. Organisatiecultuur, verschillende werkmethoden en verschillende visies kunnen leiden tot verschillende uitkomsten (Van Hees & Verweel, 2006).

Daarnaast zijn voor het verstommen van de maatschappelijke discussie grotere ingrepen nodig. Beeldvorming en bewustzijn dient te worden gecreëerd om het maatschappelijk draagvlak voor de waterschappen te vergroten. Doordat dit vaak afwezig is, kan het publiek lastig de meerwaarde van dit orgaan inschatten.

Het is een illusie dat niet verder zal worden gespeculeerd over mogelijke alternatieven. Uit drie uiteenlopende scenario's blijkt dat het huidige systeem het meest wenselijk is voor de toekomst. Naast de ideologische argumenten is duidelijk geworden dat het behouden van het huidige systeem zekerheid op het gebied van kwalitatieve zorg voor de leefomgeving met zich meebrengt.

Op basis van de conclusies van de deelvragen is het mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden. Het blijkt dat de invoering van de Omgevingswet geen invloed heeft op het bestaansrecht van de waterschappen.

5.2 Discussie

Dit onderzoek bleek in staat om antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen. Bij deze antwoorden en conclusies dient het volgende in acht genomen te worden:

- Het samengestelde raamwerk waaruit het bestaansrecht kan worden afgeleid is discutabel. Een deel van de oorzaak hiervan is dat het raamwerk is gebaseerd op een model dat

bestaansrecht van internationale organisaties meet. Zo veel als mogelijk is het raamwerk aangepast op de context van waterschappen. Daarnaast bevat het raamwerk niet álle indicatoren die relevant zijn voor bestaansrecht. Zo bleek het lastig om 'efficiëntie' in een indicator te vatten. Ditzelfde geldt voor de organisatiecultuur: deze is van belang voor het functioneren van een organisatie (Van Hees & Verweel, 2006).

- De indicatoren zijn soms lastig met een 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Desondanks is dit noodzakelijk voor het verkrijgen van een uitkomst. Nuances hebben geen plaats in het raamwerk.
- De interviews in dit onderzoek zijn afgenomen bij mensen die werkzaam zijn bij waterschappen of nauwe relaties hebben met deze organisaties. Hier is bewust voor gekozen vanwege het feit dat deze personen over alle deelvragen bruikbare informatie kunnen verschaffen. Desalniettemin was het nuttig geweest om ook medewerkers van provincies, nationale politiek en bedrijven te spreken. Met name bij het onderzoeken van een alternatief systeem was de objectiviteit dan vergroot. Wegens de beperkingen die het schrijven van een scriptie met zich meebrengt, bleek dit niet haalbaar.

5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het is in het belang van Nederland dat zowel het volk, de politiek en waterschappen de organisatiestructuur steunt die Nederland voor overstromingen behoed. Naast het rationele afwegingskader, worden veel beslissingen gemaakt op basis van emoties. Deze emoties zijn te beïnvloeden.

Waterschappen vinden het lastig om te ontdekken hoe ze zich beter kunnen profileren. Er is geconstateerd dat 'beeldvorming en bewustzijn' kan bijdragen aan het imago van de waterschappen (Interview Willems). Maar hoe kan invulling worden gegeven aan deze begrippen in de dagelijkse praktijk? Zijn er voorbeelden van waterschappen die reeds een antwoord gevonden hebben? Welke rol kan de politiek hierin spelen? Om de veel gestelde (terechte) vragen te kunnen beantwoorden, dient een manier gevonden te worden om dit te doen. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek, maar is zeer relevant om toe te werken naar een stabiel systeem.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Auteur onbekend, (2008). Lage opkomst verkiezingen waterschappen. *NRC Handelsblad*, 29-11-2008.

Auteur onbekend, (1999). Veel 'groene' kandidaten gekozen in waterschapsbesturen Randstad. *De Volkskrant*, 4-05-1999.

Berg, van den J.T., Hall, van A. & Rijswick, van H.F.M.W. (2003). *Waterstaats- en waterschapsrecht*. 3^e editie. Deventer: Kluwer.

Boogers, M.J.G.A.J. & Tops, P.W. (2000). Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen. *Bestuurswetenschappen*, 54(4), 288-303.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2012). *Key Methods in Geography*. 2^e editie. Washington DC: SAGE.

Cruyningen, van P. (2003). *Waterbeheer, landbouw en samenleving in West-Zeeuws-Vlaanderen in de 17e en 18e eeuw*. Gent: Academia Press.

Deconinck, S. (2008). *Over water in Vlaanderen*. Geraadpleegd op 15-11-2015 via <http://www.waternet.be/nederlands/vlaanderen/>.

GrondRR (2009). Methode 'De waterschalen'. Geraadpleegd op 8-1-2016 via <http://grondrr.nl/downloads/methodische-studie/brochure%201-12-web.pdf>.

Hasken, A. & Esch, F. van (red.) (2010). *De Nederlandse politiek en het bestaansrecht van het Benelux-parlement: Ideologie versus pragmatiek*. Bachelorleerkring Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht.

Hees, B. van & Verweel P. (2006). *Deframing organisational concepts*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Interview 1: gehouden met Bert Palsma op 25 november 2015 te Amersfoort. Te luisteren in [Audiobestand interview Palsma](#).

Interview 2: gehouden met Martin van Meurs op 3 december 2015 te Ede. Te luisteren in [Audiobestand interview Martin van Meurs I](#) en [Audiobestand interview Martin van Meurs II](#).

Interview 3: gehouden met Daan Willems op 10 december 2015 te Utrecht. Te luisteren in [Audiobestand interview Daan Willems I](#) en [Audiobestand interview Daan Willems II](#).

IPO (2010). *Breng waterschappen bij ons onder*. Geraadpleegd op 05-11-2015 via <http://ipo.nl/publicaties/provincies-breng-waterschappen-bij-ons-onder>.

Jackson R. & Sørensen G. (2010). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. New York, Oxford University Press.

Jong, P. de & Meijerink, S. (2006). Democratische legitimatie: de achilleshiel van het waterschap? *Bestuurskunde*, 15(1), 32-40.

Jorna, R.J., Engelen, J.M.L. van & Hadders, H. (red.) (2004). *Duurzame innovatie: Organisaties en de dynamiek van kenniscreatie*. Assen: Van Gorcum.

Malone, T.W. & Crowston, K. (1990). What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems? *Proceedings of the 1990 ACM conference on Computer-supported cooperative work (CSCW'90)*, 357-370.

Meijerink, S. (2009). De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen. *Bestuurswetenschappen*, 63(2), 59-68.

Moor, T. de (2010). Inleiding. Eendracht maakt macht. De rol van instituties voor collectieve actie in de vroegmoderne samenleving. *Leidschrift*, 25(2), 7-19.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2014). *Memorie van toelichting bij Omgevingswet*.

Nehmelman, R., Tappeiner, I.U., Rijswick H.F.M.W. van, Kummeling, H.R.B.M. & Steenman S. (2011). *De constitutionele inbedding van het waterschap*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Nijs, de T. & Beukers, E. (2002). *Geschiedenis van Holland; Deel II*. Hilversum: Uitgeverij Verloren BV.

OECD, 2014. *Water governance in the Netherlands; fit for the future?* OECD Studies on water, OECD Publishing.

Raad van State (2011). *Advies verkiezing waterschappen*. No.W14.11.0219/IV. 's Gravenhage.

Rijksoverheid (1991). Waterschapswet; Artikel 1. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. Den Haag: Sdu.

Rijksoverheid (2015). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Geraadpleegd op 3-01-2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>.

Samen Werken Aan Water (2007). *Verkenning organisatie Waterketen in omringende landen – Resumé*. DRAB-0612-05h.

Toonen, Th.A.J. & Glim, M.C.S. (2000). *Een bestuursschouw van het waterschap*. Ernst & Young Consulting, Utrecht.

Unie van Waterschappen (2010). *Concept aanbod kabinetsformatie*. Gepubliceerd op: 14-06-2010.

Vonk, M. (2011). *Waterveiligheid*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Waterschap Brabantsche Delta (2015). *Waterschap Brabantsche Delta*. Geraadpleegd op 05-11-2015 via <http://www.brabantsedelta.nl/algemeen/bestuur-en-organisatie/>.

Waterschap Rivierenland (2015). *Kijk op de dijk*. Opmeer: OBT.

Wesselink, A.J. (2007). *Integraal waterbeheer: de verweving van expertise en belangen*. PhD-thesis, Enschede: Twente University.

Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University (2014). *2014 Environmental Performance index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy.

Bijlage 2: Script semigestructureerd interview

Voraf:

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek
 - o Takenpakket
 - o Ruimte sectoraal orgaan in Omgevingswet
 - o Bestaansrecht voor en na invoering
 - o alternatief
- Vragen kunnen prikkelend zijn
- Uitgesproken mening wordt gewaardeerd. (wellicht niet altijd mogelijk vanwege opzet deelvragen)
- Discussie en argumentatie helpen mij verder.
- Mag ik het interview opnemen?

Deelvraag 1: takenpakket

- Wettelijk: “de zorg voor het watersysteem” en “de zorg voor het zuiveren van afvalwater”
- Welke taken zijn zelf toegevoegd?
 - o Gezonde natuur
 - o Calamiteitenzorg
- Is beperkte en functionele taakstelling goed?
- Integraal is de wens. Er is weinig aandacht voor de rest van de ruimtelijke orde. Hoe is integraal beheer dan mogelijk?
- Welke relatie hebben waterschappen met externen? Gezien het feit dat ze graag waarborgdemocratieën willen zijn?

Deelvraag 2: Ruimte sectorale organen in Omgevingswet

- Taak wordt “reguleren van regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving”. Wat vindt u hiervan?
- De integrale omgevingsvisie is slechts voor provincies en gemeenten. Vindt u dit erg?
 - o Hoe worden watervraagstukken hierin betrokken?
- Bent u blij met het invoeren van de Omgevingswet?
 - o Ziet u dit als een bedreiging voor de waterschappen?

Deelvraag 3a: Bestaansrecht voor invoering (huidige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen
- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?
- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?
- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?
- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Deelvraag 3b: Bestaansrecht na invoering (toekomstige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen
- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?
- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?
- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?
- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

- Kun je concluderen dat het bestaansrecht (op basis van deze indicatoren) toe- of afneemt?
 - o Zijn we weer toe aan een watersnood?

Deelvraag 4: Alternatieven (Discussie)

- Geen verandering
- IPO-model
- Unie-model

Afsluiting:

- Dank
- Achteraf toesturen?

Bijlage 3: Samenvatting interview Bert Palsma

Onderstaande tekst is een samenvatting van het interview met de heer Palsma van het STOWA, gehouden op 25 november 2015 te Amersfoort.

Deelvraag 1: takenpakket

- Wettelijk: “de zorg voor het watersysteem” en “de zorg voor het zuiveren van afvalwater”
Dit klopt in principe. Ondanks dat de uitvoering van het zuiveren van afvalwater los staat van de organisatie van het watersysteem, hoort de zorg voor het zuiveren van het afvalwater bij de zorg voor het watersysteem.

- Welke taken zijn zelf toegevoegd?
Veiligheid is ook erg belangrijk. Ook dit onderdeel staat los van de reguliere organisatie van de zorg van het watersysteem. De suggestie van gezonde natuur wordt wel herkend, maar het wordt duidelijk dat alle zaken eigenlijk in dienst staan van de zorg voor het watersysteem. Palsma vat het takenpakket als volgt samen: waterkwaliteit, droge voeten en volksgezondheid. Dit laatste aspect is in het verleden vaak vergeten, maar krijgt tegenwoordig iets meer aandacht.

- Is beperkte en functionele taakstelling goed?
Palsma maakt een vergelijking met een weegschaal. Aan de ene kant heeft het het voordeel dat je op je ene terrein (water in dit geval) meer gewicht in de schaal kunt leggen. Aan de andere kant dien je goed op te letten dat de aanpak in z'n geheel wel integraal blijft. Waterberging kan bijvoorbeeld niet op een realistische manier geregeld worden als er enkel naar het belang van waterveiligheid gekeken worden.

- Integraal is de wens. Weinig aandacht voor overige aspecten ruimtelijke orde. Hoe is integraal beheer dan mogelijk?
Het is te vergelijken met een theaterproductie. In sommige aspecten is het water erg belangrijk, en is er een hoofdrol voor het waterschap weggelegd. Op andere momenten is er een bijrol beschikbaar. Deze rol moet worden aanvaard, om uiteindelijk een zo goed mogelijk stuk neer te zetten. Het gaat om het functiespecifieke in de integraliteit vorm te geven. Dit is mogelijk door de techniek te combineren met procesmanagement en flexibiliteit. Dit is noodzakelijk in de context van de huidige samenleving. Hier is nog een slag in te maken. De inhoudelijke kennis dient vastgehouden te worden. De capaciteit om te functioneren in het bestuurlijke en maatschappelijke veld dient te worden versterkt.

- Welke relatie hebben waterschappen met externen? Gezien het feit dat ze graag waarborgdemocratieën willen zijn?
Het is lastig dat de burger in principe niks van de waterschappen hoort, terwijl er wel van alles gebeurt. Desondanks proberen waterschappen duidelijk te communiceren en uit te leggen wat ze doen. Dit is het beste mogelijk bij een bijna-ramp. Toch blijkt het lastig om een bijna-ramp op een positieve manier in het daglicht te zetten. De framing is hierbij dus belangrijk. Palsma geeft aan dat de afdeling waterzuivering dat al erg goed doet, maar dat waterschappen omtrent waterveiligheid dat meer mogen doen.

Deelvraag 2: Ruimte sectorale organen in Omgevingswet

- Taak wordt “reguleren van regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving”. Wat vindt u hiervan?
“Tsjonge jonge, daar zou ik nooit willen werken!” Desondanks is een dergelijke formulering eigenlijk niet relevant. Als je weet wat er moet gebeuren en je hebt een goed verhaal, dan wordt er naar je geluisterd. “Als het goed is zal er weinig of niks veranderen.” En dat is ook goed, aangezien zo de

wetgeving bij de ontwikkelende praktijk aansluit. Je kunt dus niet zeggen dat de nieuwe wet een enorme stimulans is die out of the blue ineens iedereen op een ander spoor zet.

- De integrale omgevingsvisie is slechts voor provincies en gemeenten. Vindt u dit erg?
 - o Hoe worden watervraagstukken hierin betrokken?

Het is belangrijk het eigen takenveld goed in ogenschouw te nemen. De waterschappen dragen bij op het gebied van het water. Als je je realiseert dat je een actor bent in het grotere geheel, is het goed mogelijk integraal beleid te voeren, én de focus op het water te houden. Zodoende is dit dus niet erg.

- Bent u blij met het invoeren van de Omgevingswet?
 - o Ziet u dit als een bedreiging voor de waterschappen?

De wet is voornamelijk een voordeel door het structureren van de huidige wir-war van regels en wetgeving. In die zin is Palsma er blij mee. "We kunnen niet verwachten dat allerlei processen nu op een andere manier gaan spelen." Desondanks is vakkennis en overleg veel nuttiger en effectiever dan een wettelijke verplichting op allerlei vlakken.

Deelvraag 3a: Bestaansrecht voor invoering (huidige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen

Ja. Vooral de waterzuivering kan zo uit handen worden gegeven. In bepaalde gevallen is er ook al sprake van een substantiële marktwerking. De waterschappen zouden dan een meer kaderstellende functie krijgen, waaraan de uitvoerende organisaties zich dienen te houden. Nadeel is dat een belangrijk deel van de inkomsten daarmee weg zullen vallen. Dit is een politiek argument om dit niet door te zetten. Bij waterschappen is dit lastiger, aangezien de afschrijvingstermijn van de producten (die bij deze organisatie in beheer is) groot is. De neiging bestaat om af te dingen op de kwaliteit van de veiligheid. Dit mag niet gebeuren.

- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?

Vroeger was hier eigenlijk geen sprake van, maar de laatste 20 jaar is er veel in positieve zin veranderd. Het 'bestuursakkoord water' is hier een voorbeeld van. Bovendien is de waterbeheersing een groot onderdeel in het gemeentelijk apparaat, waardoor samenwerking ook noodzakelijk is. De Omgevingswet zal hier misschien een zetje in de goede richting geven, maar zonder de wet zou dit proces zich ook doorzetten.

- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?

Ja. De stabiele overheid op dit gebied vergroot het vestigingsklimaat voor bedrijven. Dit is anders in bijvoorbeeld Frankrijk of de VS. Met enige regelmaat gaan in deze gebieden veel dingen mis, terwijl er in het onder de zeespiegel liggende Nederland veel minder incidenten zijn.

- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?

Waterschappen spelen zowel een leidende rol, als die van actor. Dit hangt van de fase in het proces af. In het begin kunnen waterschappen bijvoorbeeld helder aangeven op welke plekken wel of niet goed kan worden gebouwd. Later in het proces verandert de rol naar gewone actor. Door het grote aantal factoren en overige belangen, kunnen waterschappen zelden de hoofdrol spelen.

Waterschappen mogen wel wat vaker met hun vuist op tafel slaan om duidelijk te maken dat bouwen op bepaalde plaatsen echt zeer onverstandig is.

- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Ja.

Deelvraag 3b: Bestaansrecht na invoering (toekomstige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?

Hier zal een voortgaande ontwikkeling plaatsvinden richting het integraal werken. Deze ontwikkeling is slechts voor een beperkt deel aan het verschijnen van de wet te wijten.

- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Kun je concluderen dat het bestaansrecht (op basis van deze indicatoren) toe- of afneemt?
 - o Zijn we weer toe aan een watersnood?

Palsma sluit niet uit dat de waterzuiveringsafdeling “wel eens een dooie vleermuis in het riool gooit”. Vervolgens kunnen ze hun waarde bewijzen door alles zonder noemenswaardige problemen op te lossen. De veiligheidsafdeling mag ook wel wat brutaler zijn.

Deelvraag 4: Alternatieven (Discussie)

- Geen verandering

Dit heeft de duidelijke voorkeur van Palsma. In Nederland werkt het heel goed. Het is in theorie goed mogelijk dat er zaken verbeterd kunnen worden. Maar je weet eenvoudigweg niet wat je op de hals haalt als je alles omgooit. Bovendien opereren de waterschappen relatief goedkoop. “Zelfs je telefoonabonnement is duurder”.

- IPO-model

De landelijke overheid heeft belang bij het veranderen van de structuur in deze richting: deze overheid heeft namelijk nu geen invloed op de geldstromen binnen de waterschappen. Volgens Palsma is het van wezenlijk belang dat hier geen verandering in komt. Bovendien is er het gevaar hier is dat de belangrijkheid van het water wordt vergeten. Vroeg of laat komt dit ons duur te staan.

- Unie-model

Drie argumenten die hier tegen pleiten zijn:

- o De expertise verwatert;
- o Het maatschappelijk debat wordt hier niet anders door;
- o “Het leidt tot een extra club die zich met alles bemoeit”

Bijlage 4: Samenvatting interview Martin van Meurs

Onderstaande tekst is een samenvatting van het interview met de heer van Meurs van waterschap Vallei en Veluwe, gehouden op 3 december 2015 te Ede.

Deelvraag 1: takenpakket

- Wettelijk: “de zorg voor het watersysteem” en “de zorg voor het zuiveren van afvalwater”
In principe is dit juist. De drie kerntaken zijn “veilig, voldoende en schoon”.

- Welke taken zijn zelf toegevoegd?
 - o Gezonde natuur
 - o Calamiteitenzorg

Gezonde natuur is niet per se een kerntaak van het waterschap. Desalniettemin is het wel een onderdeel van het takenpakket.

- Is beperkte en functionele taakstelling goed?

Er is niet per se sprake van een beperkte taakstelling. Alle onderdelen van de ruimtelijke ordening zijn met nadruk relevant binnen het waterschap. Dit beschouwende, komen waterschappen en afdelingen ruimtelijke orde van provincies en gemeenten steeds dicht bij elkaar. Een voorbeeld is de overstromingsrisicokaart. Dit is officieel de verantwoordelijkheid van de provincie, maar aangezien er meer kennis is bij de waterschappen, besteedt de provincie deze taken uit aan de waterschappen. Het is belangrijk om vanuit het gebied te kijken en dan te besluiten wie welke taken uitvoert. En niet andersom. Desondanks hebben waterschappen vooral een kaderstellende taak.

- Integraal is de wens. Weinig aandacht voor overige aspecten ruimtelijke orde. Hoe is integraal beheer dan mogelijk?

“Partnerschap als watermerk” is de slogan van het waterschap. Hiermee wordt bedoeld dat het waterbeheer een onderdeel is van de ruimtelijke ordening. Het is belangrijk dat waterschappen haar rol hierin kennen en daarnaar handelen.

- Welke relatie hebben waterschappen met externen? Gezien het feit dat ze graag waarborgdemocratieën willen zijn?

Waterschappen heffen belastingen. Dit betekent dat dit op enige manier verantwoording over afgelegd moet worden. Nu gaat dat middels verkiezingen. Dat is prima, maar Van Meurs staat ook open voor andere vormen van verantwoording. Daarnaast is het wel treurig dat de afstand groot is met de bevolking. Met name in het stedelijk gebied – met bijbehorende klimaatopgaven – is hier een verbeterslag te maken. Maatschappelijk draagvlak is dan gewenst. Bestuurders van de waterschappen zouden ingezet kunnen worden voor het versterken van het contact.

Deelvraag 2: Ruimte sectorale organen in Omgevingswet

- Taak wordt “reguleren van regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving”. Wat vindt u hiervan?

Na het lezen van AMVB’s die naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn geschreven, concludeert Van Meurs dat er niet verschrikkelijk veel verandert in taken en bevoegdheden. Wel veranderen de samenloop van bevoegdheden. In veel gevallen betekent dit dat de gemeenten het coördinerend gezag krijgen.

- De integrale omgevingsvisie is slechts voor provincies en gemeenten. Vindt u dit erg?
 - o Hoe worden watervraagstukken hierin betrokken?

In principe geeft dit geen moeilijkheden. Op het gebied van waterbeleid heeft waterschap Vallei en Veluwe een variant op de omgevingsvisie op de website geplaatst. Om te waarborgen dat

watervraagstukken in de omgevingsvisie betrokken blijven, is artikel 2 opgenomen. Dit betreft de afstemming van de taken en bevoegdheden. Desondanks blijft dit een aandachtspunt.

- Bent u blij met het invoeren van de Omgevingswet?
 - o Ziet u dit als een bedreiging voor de waterschappen?

Dit is een politieke vraag. De Omgevingswet is geschreven met een liberale achtergrond. Tussen de regels door wordt de overheid verkleind. Het past zodoende in de trend van de tijd.

Deelvraag 3a: Bestaansrecht voor invoering (huidige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen

Vele vormen zijn denkbaar. Desalniettemin dienen we vast te stellen dat het in Nederland beter is geregeld en minder last van 'natte voeten' hebben dan andere West-Europese landen die boven NAP liggen. Het OECD-rapport "fit for the future" (2014) bevestigt dat Nederland de benchmark van de wereld is op watergebied. Ook dient opgemerkt te worden dat het beheergebied van de waterschappen niet verder vergroot kunnen worden. Het maximum is nu bereikt: als medewerker dien je je gebied goed te kennen en het contact met de inwoners niet te verliezen. Dat dreigt wel te gebeuren als het beheergebied verder wordt vergroot.

- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?

Het varieert. Met de provincie is er een gedeeld eigenaarschap op bepaalde gebieden, en dit werkt redelijk goed. Met gemeentes hangt het erg van de gemeente af. Sommige gemeenten benaderen het waterschap actief om mee te denken en input te leveren. Dit wordt zeer gewaardeerd: er wordt benadrukt dat de bereidheid om samen te werken vanuit het waterschap groot is. Dit moet echter wel van twee kanten komen.

- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?

Ja. "Zonder waterschappen geen Nederland." Het functioneren van elk individueel waterschap is een voorwaarde voor de Nederlandse economie als geheel.

De ene doelgroep is niet belangrijker dan de ander. Alle anderhalf miljoen bewoners van het beheergebied verdienen een goed waterbeleid. Soms neemt het waterschap ook een leidende rol in watergerelateerde projecten.

- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?

Wel over het beheersen. Middels vergunningen houden waterschappen de leiding over wat watergerelateerde deel in projecten. Daarentegen zijn conflicten nooit te voorkomen: zo is er zelfs wel eens gedreigd met gerechtelijke stappen.

- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Ja.

Deelvraag 3b: Bestaansrecht na invoering (toekomstige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?

- Samenwerken
- Op een harmonieuze manier?

Dit is wel te hopen. Voornamelijk de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen zou verbeterd kunnen worden.

- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - Voor welke doelgroepen?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?

Zo ver is niet in de toekomst vooruit te kijken. Daar is niets zinnigs over te zeggen.

- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Kun je concluderen dat het bestaansrecht (op basis van deze indicatoren) toe- of afneemt?
 - Zijn we weer toe aan een watersnood?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

Ondanks de uitspraak: “geen beter beleid dan een watersnood op z’n tijd” is niet de verwachting dat dit bijdraagt aan het besef dat integraal werken strikt noodzakelijk is: “we zijn een kantelpunt voorbij.”

Deelvraag 4: Alternatieven (Discussie)

- Geen verandering

Dit model heeft de voorkeur. We hebben het in Nederland goed voor elkaar. De belastingen die waterschappen zelf mogen heffen is de waarborg dat in economisch mindere tijden lange termijn investeringen in waterkerende middelen gedaan kunnen blijven worden.

- IPO-model

Dit zou onverstandig zijn. Ten eerste is opschaling noodzakelijk doordat provincies groter zijn dan waterschappen. Daarnaast zou de stroomgebiedbenadering verloren gaan. Dit gaat ten koste van de kwaliteit die geleverd kan worden.

- Unie-model

Waterschappen zijn geen ruimtelijk ordenaar. De expertise noch ambitie is aanwezig. Daarnaast zouden waterschappen hier te groot voor worden en te ver van de praktijk komen te staan.

Bijlage 5: Samenvatting interview Daan Willems

Onderstaande tekst is een samenvatting van het interview met de heer Willems van waterschap Rivierenland, gehouden op 10 december 2015 te Utrecht.

Deelvraag 1: takenpakket

- Wettelijk: “de zorg voor het watersysteem” en “de zorg voor het zuiveren van afvalwater”

Beide taken staan centraal in de organisatie.

- Welke taken zijn zelf toegevoegd?
 - o Gezonde natuur
 - o Calamiteitenzorg

De derde belangrijke taak is het zorgen voor de veiligheid. Ook is het waterschap (voor een deel van het beheergebied) verantwoordelijk voor de kleinere buitenwegen. Deze taak is historisch zo gegroeid. Er wordt nu wel af en toe de vraag gesteld of dit nog behouden dient te blijven.

- Is beperkte en functionele taakstelling goed?

De waterschappen zijn een speler in het geheel. Waterschappen dragen bij vanuit de expertise gericht op het water. Wij zijn dus een onderdeel van de integrale omgeving.

- Integraal is de wens. Weinig aandacht voor overige aspecten ruimtelijke orde. Hoe is integraal beheer dan mogelijk?

We zijn goed in wat we doen (waterbeheer), maar het integraal benaderen van vraagstukken verdient in sommige teams binnen de organisatie meer aandacht. Dit betekent niet dat ten koste gaat van de sterkte functionele inrichting van het takenpakket van de waterschappen, maar het heeft wel invloed op de manier waarop de waterschappen bestuurd worden en de keuzes die worden gemaakt.

- Welke relatie hebben waterschappen met externen? Gezien het feit dat ze graag waarborgdemocratieën willen zijn?

Het is belangrijk om te investeren in zichtbaarheid. Door de aandacht kunnen mensen herkennen wat we doen, waardoor ook de opkomstpercentages bij de verkiezingen vergroot kunnen worden. Wat overigens lastig aan de verkiezingen, is dat het lastig is om een onderscheid tussen de standpunten te maken. "Je hebt geen linkse of een rechtse dijk".

Daarnaast is het belangrijk om je flexibel op te stellen. Zo is er in een gebied zowel vorig jaar, als dit jaar een overstroming geweest. Dan kun je moeilijk zeggen: we doen niks, want volgens de berekeningen halen we de normen.

Deelvraag 2: Ruimte sectorale organen in Omgevingswet

- Taak wordt “reguleren van regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving”. Wat vindt u hiervan?

Dat klinkt abstract, maar wel conform wat we nu doen.

- De integrale omgevingsvisie is slechts voor provincies en gemeenten. Vindt u dit erg?
 - o Hoe worden watervraagstukken hierin betrokken?

Dit is niet zo erg. Het eerste mandaat voor dergelijke documenten is aan het deel van de overheid die over de hele ruimtelijke ordening gaan. Voorwaarde is wel dat het waterschap betrokken blijft bij gemeenten middels het gevraagd en ongevraagd advies geven op gebied van de watervraagstukken.

- Bent u blij met het invoeren van de Omgevingswet?
 - o Ziet u dit als een bedreiging voor de waterschappen?

Ondanks dat het beeld is dat de praktijk zo doorgaat als het nu het geval is, lijkt het wel een verbetering te worden.

Deelvraag 3a: Bestaansrecht voor invoering (huidige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen

Dat zou wel kunnen. Zo is Rijkswaterstaat een organisatie die landelijk beheert. Er is geen specifieke reden waarom dat niet ook bij waterschappen zou kunnen. Een voordeel is dan ook dat de neiging om sectoraal te blijven werken wordt verminderd. Zolang de bestaande kennis wordt behouden, zijn er genoeg mogelijkheden voor een alternatieve organisatie.

- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?

Samenwerking is volop aanwezig, waarbij het meestal ook op een harmonieuze manier verloopt. Deze samenwerking wordt ook volop door de waterschappen opgezocht. Soms zitten medewerkers van het waterschap ook extern bij de gemeentes voor een bepaalde periode. Het lijkt echter niet mogelijk om samenwerkingen altijd op een harmonieuze manier te laten verlopen. Bijvoorbeeld verschillen tussen mensen en belangen kunnen hier oorzaak van zijn.

- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?

Ja, we faciliteren de mogelijkheden om economische groei mogelijk te maken. Zo krijgen we af en toe verzoeken van bijvoorbeeld fruittelers om het grondwaterpeil te verhogen of verlagen naar een bepaald niveau. We doen ons best om zoveel mogelijk aan hun wensen tegemoet te komen. De drie belangrijkste doelgroepen zijn de natuur, de landbouw en het stedelijke gebied.

- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?

Water kan vooral mensen verbinden. Het wordt door veel mensen als positief ervaren als er aan het water gewoond kan worden. Dit werkt ook door in de samenwerking. Daarentegen is water vaak niet een uitgangspunt waar projecten omheen worden gebouwd. Zodoende past het waterschappen ook niet om een leidende rol te nemen.

- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Ja. Maar veiligheid is niet het enige doel. Dagelijkse zaken (bijvoorbeeld op het gebied van reinigen van afvalwater) weinig met veiligheid te maken.

Deelvraag 3b: Bestaansrecht na invoering (toekomstige situatie)

- Kunnen taken waterschappen worden uitgevoerd door andere organisaties?
 - o Gebeurt wel in andere landen

Als de watertoets (of een vergelijkbaar middel waarmee waterschappen de regie houden op gebied van het waterbeheer) in de Omgevingswet behouden blijft, verandert er niets belangrijks op dit vlak.

- Wordt er harmonieus samengewerkt (op gebied van waterbeleid: dus zowel binnen als buiten organisatie)?
 - o Samenwerken
 - o Op een harmonieuze manier?

Nu is er goed overleg en bijvoorbeeld elke maand overleg. Ook de omgevingsdiensten spelen hier een belangrijke rol in. Hopelijk zal dit niet verwateren.

- Heeft het gebied economisch belang bij het bestaan van waterschappen?
 - o Voor welke doelgroepen?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

- Zijn waterschappen in staat om conflicterende belangen te voorkomen of beheersen?
 - o Kan van waterschappen verwacht worden dat ze de leiding nemen bij watergeoriënteerde projecten?

Als we niet opletten en de samenwerking komt onder druk te staan, zul je vaker zien dat er conflicten optreden.

- Bestaat de organisatie om veiligheid te realiseren?

Na invoering van de Omgevingswet verandert er niks belangrijks op dit vlak.

Deelvraag 4: Alternatieven (Discussie)

- Geen verandering

Dit heeft de voorkeur. Dan moet wel aangetekend worden dat investeren in zichtbaarheid meer prioriteit dient te krijgen. Een voordeel voor deze keuze is ook dat het zekerheid met zich meebrengt doordat er weinig veranderd dient te worden.

- IPO-model

Dit is ook een goede mogelijkheid. Rijkswaterstaat is een vergelijkbaar instituut zonder democratische waarborging. Er is geen reden waarom aan waterschappen dan wel een dergelijke waarborging vast zit. Bovendien zijn de keuzes die gemaakt dienen te worden, vaak niet politiek. Het moet gewoon gebeuren. Om deze reden zou het ook prima mogelijk zijn om waterschappen in de vorm van een dienst bij de provincies onder te brengen. Wel is het belangrijk om te waarborgen dat het budget niet wordt aangetast.

- Unie-model

Dit zou minder verstandig zijn. Het waterschap is niet gewend om te denken vanuit de integraliteit. Zodoende past de rol van regisseur minder dan de actuele rol als verbinder. Bovendien wordt er nu weinig gelet op financiële haalbaarheid. De bredere kijk is meer op z'n plaats bij andere delen van de overheid.