



## De naoorlogse schaalvergroting van de waterschappen

### Van dorpspolder naar all-in waterschap

Bijeenkomst VWG/KNW/SSF  
28 september 2023, Tiel

Herman Havekes  
Bijzonder hoogleraar  
Publieke organisatie van het  
(decentrale) waterbeheer  
aan de UU/ Unie van  
Waterschappen





## INHOUDSOPGAVE

1. Oorsprong waterschappen
2. Aantal waterschappen + 'witte vlekken'
3. Hoofdoorzaken schaalvergroting
4. Verloop schaalvergrotingsproces
5. Schaalvergroting voltooid?
6. Enkele conclusies en lessen





## OORSPRONG WATERSCHAPPEN

- 1255 Rijnland, vooral laag Nederland
- Rond 1850: circa 3500 waterschappen; rond 1900: 3.000 waterschappen en in 1950: 2.647 waterschappen
- In vergelijking met gemeentelijke en provinciale collega's moesten waterschappen bijna anderhalve eeuw langer wachten op organieke Waterschapswet (1992), die hun bestaan regelde; Thorbecke durfde zo'n wet nog niet aan (en waterschappen zaten er toen vermoedelijk helemaal niet op te wachten ...)



## AANTAL WATERSCHAPPEN

- In de loop der eeuwen waren in veel provincies honderden waterschappen ontstaan; dit gold voor Groningen, Friesland, het Gelders rivierengebied, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland. Dit duurde tot ver in de 20<sup>e</sup> eeuw
- Tezamen hadden al die waterschappen in 1950 een totale belastingopbrengst van nog geen €20 miljoen per jaar. Hun financiële slagkracht was uiterst beperkt
- Waterschap kwam onder allerlei benamingen voor: (hoog)heemraadschap, (dorps)polder, zijlvest, polderdistrict, ban, contributie, calamiteuze polder, veenpolder, uitwateringschap, dijkschap, wegschap, zuiveringschap en – uiteraard - waterschap



## WITTE VLEKKEN

Tot ver in 20<sup>e</sup> eeuw bestonden ook zg. witte vlekken: gebieden die niet in waterschapsverband waren gebracht. Zeker niet alleen de bekende Veluwe en Zuid-Limburg maar ook grote delen van Friesland, Drenthe, de Gelderse Vallei en Het Gooi (Kaart van waterschappen groter dan 500 hectare in 1967, bron: Historische Water-Atlas NL, Zwolle 2022)

Ook veel grote steden waren nog niet waterschappelijk ingedeeld





## ACTUELE SITUATIE

Tegenwoordig is heel Nederland waterschappelijk ingedeeld; de witte vlekken zijn verdwenen (nu het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk nog ...)





## HOOFDOORZAKEN SCHAALVERGROTING (1)

Er zijn drie hoofdoorzaken:

- De Watersnoodramp van 1953; alleen Zeeland al kende toen meer dan 300 waterschappen (!) Na de ramp vermeed de regering een besteldiscussie, wél moest het aantal waterschappen sterk worden gereduceerd. Nu kent Zeeland met Scheldestromen nog één waterschap
- De komst van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren eind 1969. Voor de bouw en het beheer van kostbare rwzi's waren relatief grote waterschappen nodig, hetgeen in een aantal provincies tot de oprichting van een (acht)tal zuiveringschappen leidde



## HOOFDOORZAKEN SCHAAALVERGROTING (2)

- De derde oorzaak houdt hiermee direct verband. Alhoewel die zuiveringschappen hun werk uitstekend verrichtten (en een louterende invloed hadden op het meer traditionele waterschapsbestel), had deze nieuwe bestuurlijke constellatie als belangrijk bezwaar dat binnen eenzelfde gebied verschillende waterschappen met het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer waren belast. Dit deed afbreuk aan de intrinsieke samenhang tussen beide taken. Vanaf midden jaren tachtig was integraal waterbeheer het motto en kwam er van het Rijk sterke druk om beide taken ook bestuurlijk-organisatorisch te integreren





## VERLOOP SCHAALVERGROTINGSPROCES (1)

Na WO II heeft dus een enorm opschalingsproces plaatsgevonden: van 2.647 in 1950 naar 21 waterschappen nu. In ons openbaar bestuur is dit ongekend. Ter vergelijking: het aantal gemeenten is in deze periode afgenomen van 1015 naar 342 en het aantal provincies is toegenomen met één (Flevoland). Dit proces is door auteurs wel als 'kolossaal' en zelfs 'revolutionair' bestempeld

Dit proces is in het algemeen soepel en relatief snel verlopen. Anders dan bij gemeenten en provincies is er ook geen wet (in formele zin) voor nodig, maar vinden reorganisaties plaats bij provinciale verordening. De betrokkenheid van de waterschappen zélf was aanvankelijk gering; pas de Waterschapswet (1992) voorzag in een fatsoenlijke regeling (zie artikelen 3 en 4)



## VERLOOP SCHAALVERGROTINGSPROCES (2)

---

Maar helemaal vanzelf ging het ook weer niet. In principe stond en staat provincie aan het fusieroer (met mogelijkheid van overrulen door het Rijk). Aan het begin ging dat goed, maar naar mate fusieproces vorderde, verliep het steeds stroever. Dit gold vooral voor de vorming van interprovinciale waterschappen, waar het Rijk in de jaren negentig tot driemaal toe moest ingrijpen (Groningen/Drenthe, Gelderland/Utrecht en Utrecht/Zuid-Holland). Het eerste reglement op basis van de Waterschapswet (Dollardzijvest) is een amvb van het Rijk. Ook in andere situaties stuurde het Rijk sterk via stevige brieven. Zélf mocht ik als jong rijksambtenaar nog een brief aan Zuid-Holland dichten die een einde maakte aan de wens van Rotterdam om binnen één waterschap te liggen



## VERLOOP SCHAALVERGROTINGSPROCES (3)

Het laatste opschalingszetje werd gegeven door de Unie van Waterschappen zelf. De strategische Unievisie *Water centraal* (1996), waarin een hele straat heilige huisjes werd afgebroken, pleitte onomwonden voor all-in waterschappen. Er waren toen nog 85 waterschappen, waarvan slechts 13 met een all-in karakter; gescheiden beheer was eerder regel dan uitzondering. Een opvallend signaal dus. Alhoewel het rapport van de koepel heel wat intern verzet opriep – het algemeen bestuur van de Unie stelde een half jaar later ook een veel gematigder standpunt vast – was de geest uit de fles. De waterschappen waren ‘om’. Dat bleek ook, want binnen tien jaar was overal sprake van all-in waterschappen.



## VERLOOP SCHAALVERGROTINGSPROCES (4)

---

- Het fusieproces verliep dus in het algemeen soepel. De uitzondering die deze regel bevestigt, is het Gelders rivierengebied. Het verzet van met name het Polderdistrict Betuwe en in de slipstream het Waterschap Van de Linge tegen de provinciale reorganisatieplannen was massief. Alles werd uit de kast gehaald: op kosten van de belastingbetaler werden dure wetenschappelijke studies uitgevoerd, niet minder dure Amsterdamse advocaten ingevlogen, paginagrote advertenties in regionale bladen afgedrukt en geprocedeerd van de rechter in kort geding, de Afdeling bestuursrechtspraak tot zelfs de Ondernemingskamer toe
- Al dat verzet mocht uiteindelijk niet baten, per 1 januari 2002 kwam het all-in Waterschap Rivierenland tot stand



## SCHAALVERGROTING NU VOLTOOID?

Een riskante uitspraak, want werd in verleden na een fusie vaak geroepen en dan volgde toch weer een nieuwe fusieronde ...

Maar wat de Unie van Waterschappen betreft wél. Zie de strategische visie *Waterbestuur dat werkt* (2015).



## ENKELE CONCLUSIES EN LESSEN

- Indrukwekkende fusieproces heeft tijd nodig gehad (ook door tussenstap via zuiveringschappen en doordat het vaak in 'etappes' ging: na een eerste opschaling volgde vaak een tweede nog verdergaande fusie)
- Rijk heeft stevig gestuurd; Unierapport *Water centraal* heeft laatste loodjes vereenvoudigd, als sector zélf wil is dat dus handig
- Schaalvergroting was eerlijk gezegd gewoon nodig; beëindiging witte vlekken ook
- Van proces valt zeker te leren in binnenland (gemeenten!) en buitenland (Vlaanderen, USA etc.). Boodschap luidt dat goed waterbeheer om een zekere, minimale schaal vraagt



~~~~~  
**DANK VOOR JULLIE AANDACHT! ZIJN ER VRAGEN?**



**MARY MAPES DODGE, *HANS BRINKER, OR THE SILVER SKATES: A STORY OF LIFE IN HOLLAND, USA*, 1865**