

Waterschappen bestuurlijk ondermijnd

De waterschappen hebben voorlopig de strijd met het water gewonnen. Maar een nieuwe bedreiging dient zich aan: door wetgeving uit Den Haag dreigen de waterschappen hun machtsmiddelen te verliezen. Met alle gevolgen van dien voor de veiligheid van Nederland.

Wiebe van den Berg, waterschapsrayonbeheerder bij het Friese Grouw, wijst naar een gat bovenin een kade die een week geleden bijna bezweek. „Kijk, hier is het mis gegaan.” Een mol, of een muskusrat, heeft zich van bovenaf drie meter naar beneden gegraven en van daaraf weer naar buiten. „Toen het hoge water vorige week bij het gat kwam, verwekte het water via deze opening de kade, en werd de inhoud van de kade door de mollen-gang aan de achterkant naar buiten geperst; vervolgens spoelde deze linie bijna weg.”

Het waterschap, Wetterskip Fryslân, rukte uit met groot materieel om de kade te redden. Deze waterkering beschermde niet slechts een afgelegen of onbewoonde polder, maar woningen, chalets en caravans van het recreatiepark Yn' e Lijte. Van den Berg vindt het niet verrassend dat juist deze kaden bijna doorbraken. „Sommige eigenaren die hier bij het Prinses Margriet Kanaal en het Pikmeer aan het water op de kade wonen, hebben de noodzakelijke verhoging namelijk altijd tegengehouden.

Zo'n verhoging zou 'hun uitzicht op het water' wel eens kunnen bederven. Daarom waren stukken van de dijk niet hoog genoeg waardoor het water bij dat

molsgat kon komen.”

De rayonbeheerder wijst naar de hopen modder en veen die achter de kade liggen nadat ze uit de kade waren geperst: „De gevolgen daarvan liggen hier.”

De eigenaar van het recreatiepark, Jan Jan Brouwer, bevestigt dat sommige bewoners de bouw van een goede waterverdediging hebben tegengehouden. „En daar kunnen wij als bedrijf niets tegen beginnen. Wij bezitten namelijk slechts een kwart van de grond waarop het park staat. De rest is van zeven andere verenigingen van eigenaren. Als ieder vervolgens voor z'n eigen hachje gaat, dan wordt het erg lastig om dit soort overstromingen te voorkomen”,

meent Brouwer.

'Lastig' vindt Van den Berg een understatement. Dagen achtereen waren teams van het waterschap in touw om te vermijden dat het water kon doorbreken. „Mensen van andere waterschappen vonden het daarom ook nodig om te komen helpen en kwamen op eigen initiatief hier naartoe.”

Uiteindelijk werkten driehonderd man dagenlang de klok rond. Volgens Van den Berg was de aanwezigheid van zoveel personeel noodzakelijk om van het wassende water te winnen.

„Dit is mede veroorzaakt door gemeenten, projectontwikkelaars en woningeigenaren die het versterken van kaden tegenhielden vanwege overwegingen die niets met veiligheid te maken hadden maar alles met bouwen. Dat is misschien lullig om te zeggen, maar zo is het wel.” De dijkgraaf van Wetterskip Fryslân, Paul van Erkelens, beschouwt de laatste crisis dan ook als 'een leermoment' voor onderhandelingen met burgers en gemeenten over bestemmingsplannen.

„Mensen willen hun schuttinkjes, boompjes en mooie uitzicht niet prijsgeven. Daar moeten we ons in de toekomst minder van aantrekken”, aldus Van Erkelens.

Slagkracht

Maar het is de vraag of waterschappen nog wel in de positie zijn om hun eigen opvattingen op te leggen. Beleid uit Den Haag heeft namelijk sinds 2008 de juridische slagkracht van de waterschappen danig ingeperkt. Dat is gunstig voor gemeenten en projectontwikkelaars met onveilige bouwplannen voor woningen aan de rand van meren en rivieren. Deze plannen kunnen nu al moeilijk worden gestopt door de waterschappen, en in de toekomst mogelijk helemaal niet meer.

Als gevolg van de watersnoden van 1993 en 1995 werd nieuw beleid ingevoerd. De dijken werden verhoogd en de rivieren kregen meer ruimte om te stromen. Daarbij kregen waterschappen een sterkere rechtspositie om onveilige bouwplannen van gemeenten tegen te kunnen houden. Daartoe is in 2003 een watertoets in de Wet ruimtelijke ordening vastgelegd. Vanaf dat moment waren gemeenten verplicht hun bestemmingsplannen te 'watertoetsen.' Vervolgens werden de plannen gecontroleerd door de verantwoordelijke provincies, en afgekeurd als dat nodig was. De waterschappen waren erg tevreden over dit 'nieuwe werken'.

Maar de lessen lijken vergeten. De regering maakte deze in de ogen van

de waterschappen nuttige veiligheidsdrempel in 2008 weer ongedaan. In de lijn van het 'effectiever maken' van het Nederlandse bestuur besloot het kabinet tot vergaande decentralisatie van de bevoegdheden van overheden. De controlerende rol van de provincies in de watertoets werd afgeschaft. De waterschappen werden daardoor weer volledig afhankelijk van het oordeel van de gemeenten.

Het is een typisch geval van een slager die zijn eigen vlees keurt, want een gemeente kan nu gewoon weer eigen bouwprojecten goedkeuren zonder tussenkomst van andere instanties.

Sybe Schaap, VVD-senator én buitengewoon hoogleraar waterbeheer aan de Technische Universiteit Delft, is ontstemd over de gang van zaken. „Zeker als het gaat om veiligheid vind ik dit een trieste zaak. Ik vind ook dat je bouwprojecten niet met bureaucratie moet verlammen. Maar veiligheid is zo'n zwaarwegend belang, daar moet je niet mee spotten. Het is al vaak genoeg gebeurd dat een situatie als onveilig werd gezien, maar achteraf wel degelijk gevaarlijk bleek te zijn.”

„Wij waren daar ook niet zo blij mee, eerlijk gezegd,” vertelt Peter Glas, voorzitter van de overkoepelende Unie van Waterschappen. „Het was misschien toch te vroeg. We vonden die stok achter de deur van de provincie eigenlijk toch wel een goeie.” Glas blijft diplomatiek en zegt dat hij 'er vrouwen in' heeft dat de gemeenten op een verantwoordelijke manier te werk zullen gaan. Maar hij voegt er toch aan toe dat het voor 'die gevallen waar men per ongeluk of expres het veiligheidsaspect vergeet, een stok achter de deur eigenlijk wel belangrijk is'.

Senator Schaap is een stuk kritischer. „Als je waterbeheer naar een ander bestuur overhevelt, zoals de provincie of gemeente, dan krijg je ruimtelijke ordening en waterveiligheid in één hand. Dan kan ik wel voorspellen wat er gaat gebeuren, dan wint de ruimtelijke ordening.”

Veiligheidsaspecten

Er zijn veel voorbeelden van gemeenten die veiligheidsaspecten bij bestemmingsplannen negeerden ten behoeve van bouwprojecten. Zo verbood Margreth de Boer, destijds minister van ruimtelijke ordening, de Maas-gemeenten in 1995 na de grote overstroming nog te bouwen in buitendijkse gebieden. Zeven gemeenten (Arcen, Bergen, Roermond, Susteren, Venlo en Tegelen) negeerden dit verbod omdat ze anders tegen een schadepost van 'honderd miljoen gulden' (45 miljoen

euro) aankeken, aldus Piet Visschers, op dat moment burgemeester van Tegelen.

Het gevolg is dat er in 2004 nog kapitale woningen werden gebouwd bovenop de dijk die het plaatsje Tegelen tegen de Maas moet beschermen. Volgens Schaap is dat onverstandig geweest en bovendien gevaarlijk omdat dijken dan niet meer kunnen worden opgehoogd als dat nodig is, net zoals het geval is geweest bij Yn' e Lijte.

De enige mogelijkheid die een waterschap nu nog heeft om de uitvoering van onveilige plannen van gemeenten te voorkomen, is een beroepsprocedure via de rechter. Maar ook dat instrument verdwijnt als het aan het kabinet ligt. Overheden die juridisch met elkaar vechten zijn het kabinet namelijk een doorn in het oog. Deze regering ziet vanwege de economi-

sche tegenspoed graag zo min mogelijk vertraging bij bouwprojecten die banen creëren.

De Crisis- en herstelwet, een tijdelijke wet die in 2010 vanwege de economische crisis is ingevoerd om procedures van bouwprojecten te verkorten, voorziet hierin. Het kabinet-Rutte wil deze wet vanaf 2014 permanent invoeren. Als dat gebeurt, hebben de waterschappen formeel gezien geen middel meer om onveilige plannen van lokale overheden te stoppen en worden ze een papieren tijger. De Raad van State heeft het kabinet inmiddels ontraden om dit onderdeel van de wet door te voeren. Maar het is de vraag of het kabinet dit advies opvolgt.

Volgens Sybe Schaap is dit het moment voor de waterschappen om bij staatssecretaris Joop Atsma (Infrastructuur en Milieu) of de Tweede

Kamer aan te kloppen. Volgens de senator moeten de waterschappen zich afvragen: 'is het nou wel verstandig dat wij straks geen machtsmiddelen meer hebben?'

Peter Glas van de Unie van Waterschappen vindt dat de waterschappen in het belang van de veiligheid in elk geval formeel bezwaar zouden moeten kunnen maken. Hij erkent dat de keuze uiteindelijk aan de wetgever is. „Als die dan zegt 'we schrappen jullie bezwaar- en beroepsmogelijkheid toch', dan moet de maatschappij het risico accepteren dat het ooit een keer kan misgaan. Niet verstandig en niet gewenst, maar dan zeggen wij: oké, we hebben u gewaarschuwd, en dan kan de waterbeheerder ook niet aangesproken worden op de gevolgen.”

SANDER ZURHAKE EN BJINSE DANKERT

Anatomie van een dijk

Grote dijken zijn vaak opgebouwd uit dikke pakketten van twee grondsoorten, vertelt ingenieur Henk van Hemert die werkzaam is bij Stowa, de onderzoeksorganisatie van de waterschappen. Een dik pakket van zand vormt de kern van een dijk. Die laag wordt daarna verder opgehoogd met meters zware klei. Deze deklaag moet onder andere voorkomen dat water het zand wegspoelt. Bij de grote zee- en rivierdijken worden aan de waterkant vaak nog stenen ge-

stort, of het oppervlak afgedekt met asfalt, tegen golfslag.

Een dijk vergt constante controle. „Een dijk kan op verschillende manieren breken, of falen”, aldus Van Hemert. „In de eerste plaats moet een dijk hoog genoeg zijn. Er mag geen water over de dijk spoelen, ook niet door golfslag. Als dat gebeurt, kan de beschermende kleilaag van de dijk wegspoelen.”

En een dijk moet stabiel zijn. „De helling van het talud aan de landzijde is daarbij

van belang. Als een dijk te steil is gebouwd, kan een deel wegschuiven.” Een diepe sloot parallel aan de dijk kan de stabiliteit ondergraven. Ook kunnen 'kleine, trage processen' een dijk onveilig maken. „Dat zag je vorige week bij de dijk langs het Eemskanaal in Groningen gebeuren. Het langzame transport van water door de dijk heen voerde zand mee. Ook dat verzwakt een dijk, waardoor hij gedeeltelijk zou kunnen instorten.”



Een veerpontje meert aan bij het recreatiepark Yn' e Lijte.

FOTO GPD/CATRINUS VAN DER VEEN