

# Over Waterwolven en Waterschappen

Marleen van Rijswick\*

## 1 Inleiding

Nederland is een bijzonder land. Het is de veiligste delta in de wereld, gelegen aan het einde van vier grote transnationale rivieren – de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems – die in de Noordzee en de Waddenzee uitmonden. Een groot deel van het land is in de afgelopen duizend jaar gewonnen op de zee, meren en rivieren of gecreëerd door afgravingen van veen en daarop volgende inpolderingen. De geschiedenis van Nederland kenmerkt zich door een voortdurende strijd tegen het water – of tegen de waterwolf, een term die gebruikt werd door Joost van den Vondel en die de animalisering van de zee en grote meren als de vreter van land is.<sup>1</sup> Tegelijkertijd dankt Nederland ook zijn rijkdom aan zijn ligging in een delta. Voor een goed begrip van de organisatie van het waterbeheer in Nederland is het goed eerst de feiten helder voor ogen te hebben.

## Naast de export van de beroemde technische waterstaatskennis wordt ook de kennis over organisatie van bestuur en beheer een steeds belangrijker exportproduct

Achttien procent van Nederland bestaat uit oppervlaktewater. Er zijn 3.000 polders die bemalen moet worden om het land bewoonbaar te houden. Bijna geheel West-Nederland bestaat uit polders. Meer dan de helft van Nederland wordt bedreigd door overstromingen vanuit zee of vanuit de rivieren als er geen beschermende maatregelen worden getroffen. Tweederde van de Nederlanders woont in een gebied waarbij er een overstromingsrisico bestaat. In deze overstromingsgevoelige gebieden wordt tweederde van het bruto nationaal product verdiend. De kans om in Nederland te overlijden als gevolg van een overstroming

Voor dit artikel is dankbaar gebruik gemaakt van de publicaties van J.T. van den Berg en H.J.M. Havekes en van recente onderzoeken die door de Universiteit Utrecht zijn uitgevoerd, te weten:

- I.U. Tappeiner, H.F.M.W. van Rijswick, R. Nehmelman en H.R.B.M. Kummeling, *De Grondwettelijke positie van het waterschap*, Universiteit Utrecht 2010
- R. Nehmelman, I.U. Tappeiner en S. Steenman, *Staatsrechtelijke en bestuurskundige gevolgen bij een mogelijke wijziging van de organisatiestructuur van de waterschappen*, Universiteit Utrecht 2010.

is tien keer groter dan het risico dat men omkomt bij alle andere externe risico's samen.<sup>2</sup> Nederland heeft een oppervlakte van 41.500 vierkante kilometer en 16.716.000 inwoners.<sup>3</sup> De bevolkingsdichtheid is hoog: 398 inwoners per vierkante kilometer. Deze inwoners hebben drinkwater nodig, water om in hun voedsel en levensonderhoud te voorzien, zij willen recreëren en hun afvalwater lozen. En zij moeten natuurlijk veilig kunnen wonen en werken. Een belangrijke vraag in deze feitelijke context is hoe het waterbeheer moet worden georganiseerd om dit voor alle mensen voor elkaar te krijgen en ze veilig in een delta als deze te kunnen laten leven. Het is een vraag die in alle delta's van de wereld speelt en er vindt dan ook uitwisseling van kennis en ervaring plaats tussen de verschillende delta's. Nederland heeft een eeuwenlange en geheel eigen expertise opgebouwd voor het bestuur en beheer van water. Naast de export van de beroemde technische waterstaatskennis wordt ook de kennis over organisatie van bestuur en beheer een steeds belangrijker exportproduct. Het is dan ook vreemd dat in Nederland zelf de meeste burgers weinig idee hebben van de organisatie van het waterbeheer. In dit artikel wordt besproken hoe het regionale waterbeheer is georganiseerd. Het beheer van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem – de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren, meren en kanalen – wordt gedaan door het Rijk en komt in deze bijdrage verder niet aan de orde.<sup>4</sup>

\* Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick is hoogleraar Europees en Nationaal Waterrecht aan de Universiteit Utrecht. Tevens maakt zij deel uit van multidisciplinaire 'leertafel' *Watergovernance*, waar zij is benoemd op de leerstoel Ontwikkelingsgericht waterrecht.

- 1 Joost van den Vondel, 'Aenden Leeuw van Holland', in: *De werken van Vondel. Deel 4. 1640-1645*, 1930, geschreven naar aanleiding van de plannen uit 1641 van Jan Adriaensz Leeghwater om de Haarlemmermeer in te polderen.
- 2 W.B.M. ten Brinke en B.A. Bannink, *Risico's in bedijkte termen, een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen* (rapport RIVM), Bilthoven: RIVM 2004, beschikbaar via [www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500799002.pdf](http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500799002.pdf) (laatst geraadpleegd op 26 juli 2010).
- 3 [www.Europa-nu.nl](http://www.Europa-nu.nl), geraadpleegd op 2 augustus 2010.
- 4 Zie hiervoor H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010.
- 5 E. Ostrom, *Governing the Commons, The Evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press 1990. Zij kreeg de Nobelprijs voor Economie in 2009.



Het boezemgemaal van Spaarndam | Foto © Marten Hoogstraat

- 6 G. Hardin, 'The Tragedy of the Commons', *Science*, 1968-1969, p. 1243-1248.
- 7 C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange m.m.v. H.G. Hoogers), Deventer: Kluwer 2006, p. 171.
- 8 Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, p. 9. Zie eveneens J.W. Sap, B.P. Vermeulen en C.M. Zoethout (red.), *De publieke taak*, Deventer: Kluwer, 2003.
- 9 H.J. de Ru, *Staat, markt en recht, de gevolgen van privatisering voor het publiekrecht* (pre-advies voor de vergadering van de Calvinistische Juristen Vereniging op 27 mei 1987), Zwolle: Tjeenk Willink 1987 noemt eveneens de 'waterstaat' als primair staatsdoeleind. Zie ook H.R.B.M. Kummeling, 'Grondrechten en de taak van de overheid in het licht van zelfregulering', in: H.R.B.M. Kummeling en S.C. van Bijsterveld (red.), *Grondrechten en zelfregulering*, Deventer: Kluwer 1997, p. 31 e.v.

## 2 Water als collectief goed

Water wordt aangemerkt als een publiek of collectief goed. Er wordt betoogd dat collectieve goederen op een andere manier beheerd moeten worden dan 'gewone' economische goederen. Centralisatie of privatisering is voor het beheer van collectieve goederen minder geschikt, aldus Nobelprijswinnares Elinor Ostrom.<sup>5</sup> Beter is collectieve goederen als water te beheren door kleinere samenwerkingsverbanden omdat zo voorkomen wordt dat, juist omdat water er voor iedereen is, niemand er meer voor zorgt. Een beheerorganisatie die kleinschalig is en gekenmerkt wordt door directe betrokkenheid van belanghebbenden is geschikt voor het beheer van collectieve goederen. Deze benadering wordt in het Engels wel *Common pool resource management* genoemd en voorkomt de beruchte 'tragedy of the commons'.<sup>6</sup>

## 3 Waterbeheer als publieke taak: 'De staat, dat zijn de dijken'

'De staat, dat zijn de dijken', is een veelgeciteerde zin uit het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht van Van der Pot.<sup>7</sup> Waterbeheer wordt in Nederland gezien als een zorg die de overheid zich aan behoort te trekken. Dat vinden we terug in artikel 21

van de huidige Grondwet. Waterbeheer is al sinds eeuwen een publieke taak en deze taak heeft betrekking op het borgen van publieke belangen. Publieke belangen zijn die belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt.<sup>8</sup> De vraag om welke belangen het dan gaat is grotendeels normatief en van tijd en plaats afhankelijk.

**Waterbeheer wordt zowel van oudsher als in deze tijd in het Nederlandse recht als publieke taak aangemerkt en voor de drinkwatervoorziening is dit vastgelegd in de nieuwe Drinkwaterwet**

Waterbeheer wordt echter zowel van oudsher als in deze tijd in het Nederlandse recht als publieke taak aangemerkt<sup>9</sup> en voor de drinkwatervoorziening is dit zeer recent nog eens vastgelegd in de nieuwe Drinkwaterwet. Dat waterbeheer een publieke taak is zegt nog niets over de wijze waarop de overheid deze taak het beste kan behartigen en welk overheidslichaam voor welk deel van de

publieke taak de verantwoordelijkheid draagt, hoe de besluitvorming op democratische wijze tot stand komt en of deze besluitvorming is gebaseerd op beginselen van de democratische rechtsstaat en geschikt is voor het beheer van het collectieve goed 'water'.

#### 4 Waterbeheer als onderdeel van de waterstaatszorg

Wat is nu precies waterbeheer? Waterbeheer maakt deel uit van de waterstaatszorg. Het begrip waterstaat en daarvan afgeleide termen als waterstaatszorg, waterstaatswerk en dergelijke spelen in wetgeving en praktijk een belangrijke rol. Er bestaat echter geen definitie van dit begrip. Een term die – bijvoorbeeld in de Engelse vertaling – gebruikt wordt als evenknie voor waterstaatswerken is 'publieke werken'.<sup>10</sup> Omdat er geen duidelijke definitie van het begrip waterstaat bestaat, heeft de waterstaatszorg in Nederland zich steeds soepel aan de veranderende eisen van de tijd kunnen aanpassen. Dat vormt zelfs een van de kenmerken van het waterrecht. De waterstaatszorg wordt echter wel omschreven als 'dat deel van de zorg van de overheid, dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding (grond- en oppervlaktewaterbeheer, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin) en de wegen (land- en vaarwegen) en dat als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en de bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'.<sup>11</sup> De waterstaatszorg wordt in Nederland behartigd door het Rijk (met name de de minister van Infrastructuur en Ruimte (voorheen de Minister van Verkeer en Waterstaat) en het Agentschap Rijkswaterstaat), de provincies, de gemeenten en de waterschappen.

Omdat er geen duidelijke definitie van het begrip waterstaat bestaat, heeft de waterstaatszorg in Nederland zich steeds soepel aan de veranderende eisen van de tijd kunnen aanpassen

#### 5 Waterschappen: waterbestuur met een lange traditie

Het regionale waterbeheer is in Nederland van oudsher toebedeeld aan een functionele decentrale overheid: de waterschappen. Van

oudsher betekent in dit verband dat er een daadwerkelijk lange historie van zo'n duizend jaar is. De waterstaatszorg werd door de eeuwen heen altijd gezien als een zorg die de overheid zich aan behoort te trekken en het waterbeheer is zich altijd betrekkelijk autonoom blijven ontwikkelen. Moderne fratsen werden geweerd, want in een land als Nederland was duidelijk dat men zich geen experimenten kon veroorloven. Het waterbeheer moest gegarandeerd in orde zijn. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het waterbeheer en bestuur zich niet ontwikkeld heeft, integendeel zelfs.

### Het regionale waterbeheer is in Nederland van oudsher toebedeeld aan een functionele decentrale overheid: de waterschappen

Hoe is nu de geschiedenis in een notendop? De eerste dijken werden aangelegd vanaf de 11e eeuw. In de 'lage landen' werd het beheer aanvankelijk uitgevoerd door bewoners van buurschappen, maar deze bleken te klein om de kosten voor het waterbeheer te dragen en voor een goede uitvoering te zorgen. Er werden grotere samenwerkingsverbanden gesloten om zo het beheer en de kosten te kunnen delen. In 1122 werd het eerste waterschap opgericht: Lekdijk Bovendams in Utrecht. In de 13e eeuw volgen de waterschappen Rijnland, Schieland, de Grote Waard, de Alblasserwaard en Delfland.<sup>12</sup> In de eeuwen daarna volgden vele duizenden waterschappen door het gehele land, onder verschillende benamingen (zo sprak de Grondwet tot 1848 van Hoge en andere heemschappen, watering, dijk- en polderbesturen), van wisselende grootte en met wisselende taken. Van uniformiteit was geen sprake, maar hun kerntaak was echter altijd de zorg voor de dijken en de zorg voor de afwatering. De waterschappen kenden een bestuur van belanghebbenden binnen het beheersgebied en ontvingen eigen middelen, aanvankelijk in natura, later vooral in geld. Het benodigde geld werd omgeslagen over diegenen die belang hadden bij het werk van het waterschap en deze belasting werd dan ook de omslag genoemd. De dijkgraaf en heemraden (voorzitter en dagelijks bestuur) hadden vergaande bevoegdheden op het terrein van wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Het risico gebrandmerkt te worden of aan de galg te belanden was niet ondenkbeeldig. Zelfs in

<sup>10</sup> In het Europese recht wordt ook gesproken van taken of diensten van algemeen belang.

<sup>11</sup> Rapport Commissie Waterschapsbestuur 1979, p. 9.

<sup>12</sup> Zie uitvoeriger H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss. Utrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 14 e.v.



de Franse tijd onder het bewind van Koning Lodewijk Napoleon lukte het niet het waterbeheer vergaand te centraliseren, alhoewel dat wel de bedoeling van Lodewijk Napoleon was.

De term waterschap kwam als overkoepelend begrip voor het eerst voor in de Grondwet van 1848. Er was toen al sprake van het tot stand brengen van een Waterschapswet – net als de Provinciewet en de Gemeentewet – maar het heeft nog tot ver in de 20e eeuw geduurd voor deze Waterschapswet er daadwerkelijk kwam: de Waterschapswet trad uiteindelijk op 1 januari 1992 in werking. In de huidige Grondwet hebben de waterschappen een plaats gekregen in artikel 133. In de afgelopen eeuwen heeft de ontwikkeling natuurlijk niet stil gestaan. Inmiddels zijn er van de duizenden waterschappen nog maar 26 over en is hun taak aanzienlijk uitgebreid.<sup>13</sup>

## De term waterschap kwam als overkoepelend begrip voor het eerst voor in de Grondwet van 1848

Dit (zeer) korte historisch overzicht roept een drietal vragen op. Ten eerste de vraag waarom voor het waterbeheer decentraal functioneel bestuur geschikt wordt geacht. In de tweede plaats hoe op dit moment de taken, de bevoegdheden, de bestuursvorm en de financiering van de waterschappen is geregeld. En tot slot de vraag of het waterschapsmodel alleen vanuit historisch perspectief interessant is of ook voor de toekomst het meest geschikte organisatie-model is om het waterbeheer vorm te geven. Deze vragen worden hierna behandeld.

### 6 Waarom functioneel decentraal bestuur voor het waterbeheer?

Het Nederlands openbaar bestuur kenmerkt zich door de beginselen van de rechtsstaat, democratie en decentralisatie. Kenmerk van decentralisatie is dat publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgelaten of toegelaten aan openbare lichamen die niet tot de centrale overheid behoren. Territoriale decentralisatie is de regel, waarbij lichamen van algemeen bestuur – provincies en gemeenten – een algemene en in beginsel onbeperkte taakstelling hebben, tenzij die van hogerhand wordt ingeperkt omdat een hogere

overheid een betreffend onderwerp aan zich trekt. Men noemt dit een ‘open huishouding’. Functionele decentralisatie daarentegen kenmerkt zich door een specifieke vooraf omschreven taakopdracht, de zogenaamde gesloten huishouding. Het waterschap is een duidelijk voorbeeld van functionele decentralisatie.

## Functionele decentralisatie kenmerkt zich door een specifieke vooraf omschreven taakopdracht, de zogenaamde gesloten huishouding. Het waterschap is een duidelijk voorbeeld van functionele decentralisatie

In de regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ uit 1977 gaf de regering aan dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg als beste door de waterschappen kon worden uitgeoefend.<sup>14</sup> De regering gaf drie voorwaarden waaraan een goede waterstaatszorg zou moeten voldoen: een doelmatige uitoefening, een gedecentraliseerde uitoefening en een uitoefening met afweging en behartiging van alle betrokken belangen. Deze eisen worden ook tegenwoordig aan goed waterbestuur gesteld en stemmen overeen met de aanbevelingen van Ostrom voor het beheer van collectieve goederen, zoals hierboven genoemd en van Ten Berge en Stroink over functionele decentralisatie.<sup>15</sup> Van den Berg concludeert dat er ruimte is voor functioneel bestuur binnen het primaat van het algemeen bestuur indien de territoriaal gedecentraliseerde lichamen qua schaal en/of begrenzing geen geschikt kader voor de desbetreffende overheidstaak bieden; wanneer het gaat om taken die sterke specialisatie vereisen dan wel bijzondere bescherming behoeven; wanneer er sprake is van taakvervulling ten behoeve van specifieke groepen belanghebbenden of indien het gaat om taken die voor een korte termijn speciale aandacht vragen.<sup>16</sup> Functioneel decentraal bestuur voor het waterbeheer is in deze opvattingen dan ook een gerechtvaardigde uitzondering op de hoofdstructuur van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat, die bestaat uit organen en lichamen van algemeen bestuur – de Staat, de provincies en de gemeenten – met een open huishouding. Object van het waterbeheer is namelijk van oudsher de waterstaatkundige

<sup>13</sup> Deze ontwikkeling is beschreven in de dissertaties van J.T. van den Berg, *Waterschap en functionele decentralisatie* (diss. Utrecht), Alphen aan den Rijn: Samson 1982 en van H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss. Utrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2009. Het boek *Leefbaar Laagland, Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, Utrecht: Matrijs 2003, geeft een historisch overzicht van de waterstaatsgeschiedenis van Nederland. Het boek *Waterwolven*, Amsterdam: Atlas, 2009, van Cordula Rooijendijk beschrijft op levendige en toegankelijke wijze de waterstaatsgeschiedenis van Nederland aan de hand van de levens van belangrijke personen voor het waterbeheer.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 1976/77*, 14 480, nr. 1-2, Zie uitvoeriger Havekes 2009, p. 32 e.v. De Regeringsnota was een reactie op het rapport van de Studiecommissie Waterschappen, *Het Waterschap en zijn toekomst*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1974.

<sup>15</sup> J.B.J.M. ten Berge en F.A.M. Stroink, *Functionele decentralisatie uit de schaduw* (preadvies Raad voor het Binnenlands Bestuur), Den Haag: Raad voor het Binnenlands Bestuur Utrecht 1988.

<sup>16</sup> J.T. van den Berg, A. van Hall en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 28.

eenheid en tegenwoordig het watersysteem, het stroomgebied of deelstroomgebied, waarvan de grenzen zich niets gelegen laten liggen aan gemeentelijke of provinciale indelingen. Dat water en de daarmee samenhangende zorg voor veiligheid tegen overstromingen en wateroverlast en bescherming van de waterkwaliteit bijzondere bescherming en een bijzondere deskundigheid verlangen, staat ook niet ter discussie. De wijze waarop de belangen van de verschillende groepen binnen een beheersgebied van een waterschap binnen de besluitvorming hun plaats krijgen – de trits ‘belang-betaling-zeggenschap’ genoemd – vormt één van de kenmerken van het waterschap. Na bovengenoemde regeringsnota werd de Waterschapswet voorbereid en uiteindelijk tot stand gebracht, als uitwerking van de grondwettelijke opdracht in artikel 133 Gw. Het waterschap krijgt daarmee in 1992 zijn eigen organieke wet en een wettelijke verankering van het waterschap als openbaar lichaam.

## Functioneel decentraal bestuur voor het waterbeheer is een gerechtvaardigde uitzondering op de hoofdstructuur van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat

### 7 De wettelijke organisatie van het waterschap

De waterschappen hebben een plaats in hoofdstuk 7 van de Grondwet met de titel ‘Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen’. In artikel 133 wordt nader ingegaan op de positie van de waterschappen:

- 1 De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens wet niet anders is bepaald.
- 2 De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
- 3 De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Uit deze grondwettelijke bepaling kan worden afgeleid dat de waterschappen openbare lichamen zijn, met een eigen bestuur. De grondwet definieert de waterschappen niet en geeft ook niet aan wat hun taken zijn. De wet die de waterschappen definieert, de taken bepaalt en hun organisatie regelt is de Waterschapswet. Artikel 1 van de Waterschapswet – dat het functionele karakter van het waterschap duidelijk maakt – luidt:

- 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 Waterwet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.

Artikel 2 lid 1 van de Waterschapswet legt de bevoegdheid tot het opheffen en instellen van waterschappen en de regeling van hun gebied, taken, inrichting, samenstelling van bestuur en verdere reglementering bij provinciale staten en maakt in lid 2 duidelijk dat het waterbeheer in Nederland in beginsel gedecentraliseerd wordt uitgeoefend: bij de uitoefening van de provinciale bevoegdheid geldt dat de taken uit artikel 1 lid 2 aan de waterschappen worden opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.

## De waterschappen hebben geen open huishouding, maar een gesloten huishouding: zij zorgen alleen voor de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Dat bepaalt het functionele karakter van het waterschap

Uit artikel 1 en 2 kunnen een aantal belangrijke kernelementen van het waterschap worden gedestilleerd. De waterschappen hebben geen open huishouding, maar een gesloten huishouding: zij zorgen alleen voor de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Dat bepaalt het functionele karakter van het waterschap. Het gaat dan om de waterkeringszorg (bescherming tegen overstromingen), de waterkwantiteitszorg (niet te

veel en niet te weinig water, onder andere het peilbeheer), de waterkwaliteitszorg (schoon water), en de grondwaterzorg.

Een tweede kenmerk is de beperking tot een bepaald gebied. Het beheergebied van een waterschap wordt niet bepaald op grond van bestuurlijke of administratieve grenzen, maar wordt vastgesteld op grond van waterstaatkundige criteria: een dijkkring, een boezem- of bemalingsgebied, of een deelstroomgebied. Deze grenzen zijn geheel anders dan die van provincies en gemeenten. Vandaar dat veel waterschappen interprovinciaal zijn. Het Waterschap Rivierenland ligt zelfs in vier provincies.

Het waterschap heeft een algemeen bestuur (verenigde vergadering van ingelanden), een dagelijks bestuur (heemraden) en een voorzitter (dijkgraaf of watergraaf). Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap (art. 12 lid 2). Iedere categorie dient vertegenwoordigd te zijn. De categorie ingezetenen wordt sinds 2008 gekozen op basis van directe verkiezingen met een lijstenstelsel, waar ook politieke partijen aan mee kunnen doen. Vertegenwoordigers van specifieke belangencategorieën worden door hun standsorganisaties – na een open kandidaatstelling – benoemd. Het gaat om rechthebbenden op ongebouwde grond (veelal de landbouw), natuurterreinbeheerders en bedrijven. Er is discussie in de Eerste Kamer geweest of deze zogenaamde geborgde zetels niet in strijd zouden zijn met artikel 4 van de Grondwet. Uit de wetsgeschiedenis en literatuur blijkt echter dat artikel 4 Gw, dat bepaalt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te kiezen of tot lid van deze organen gekozen te worden, niet ziet op de waterschappen.<sup>17</sup> Deze zijn immers geen ‘algemeen vertegenwoordigende lichamen’, zoals hiervoor al bleek.

## Er is discussie in de Eerste Kamer geweest of deze zogenaamde geborgde zetels niet in strijd zouden zijn met artikel 4 van de Grondwet

Het waterschapsbestuur heeft verschillende bevoegdheden om zijn taak uit te oefenen. De bevoegdheid op grond van artikel 56 Waterschapswet betreft de autonome bevoegdheid van het algemeen bestuur tot regeling en

bestuur ter behartiging van de taken die het waterschap in het provinciale reglement zijn opgedragen. De provincie heeft in deze een toezichthoudende taak. Daarnaast kunnen taken in medebewind worden opgedragen. Taken als het vaststellen of wijzigen van de begroting, het vaststellen van de rekening, het vaststellen van de regels voor het financieel beheer, het heffen van belastingen, het vaststellen van verordeningen, peilbesluiten en plannen krachtens bijzondere wetten zijn exclusieve bevoegdheden van het algemeen bestuur. De waterschapsverordening wordt de *keur* genoemd en kan met behulp van strafbepalingen worden gehandhaafd. Voorts stelt het algemeen bestuur een *legger* vast, waarin de onderhoudsverplichtingen en onderhoudswerken worden aangewezen. Via de zogenaamde *schouw* wordt toezicht gehouden op het onderhoud, dat immers belangrijk is om het watersysteem aan zijn functies te kunnen laten voldoen en bijdraagt aan een goede taakuitoefening. Het algemeen bestuur stelt een inspraakverordening vast, waarin wordt aangegeven hoe de publieke participatie is geregeld.

Het dagelijks bestuur is belast met de ‘dagelijkse aangelegenheden’ van het waterschap en beschikt over de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. Ook bij de samenstelling van het dagelijks bestuur is vereist dat er ten minste één vertegenwoordiger uit de categorieën van specifieke taakbelangen in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd is, omdat anders het risico bestaat dat het dagelijks bestuur uitsluitend uit vertegenwoordigers van de ingezetenen zou bestaan.

De voorzitter dient in heel algemene zin ‘een goede taakuitoefening van het waterschap te bevorderen’. De bevoegdheden van de voorzitter in noodgevallen, waarin de veiligheid van een waterstaatswerk in onmiddellijk en ernstig gevaar dreigt te komen, zijn het meest opvallend en van groot belang om bijvoorbeeld adequaat tegen (dreigende) overstromingen en andere rampen op te treden.

Het toezicht op het waterschapsbestuur door de provincie is noodzakelijk omdat het grenzen stelt aan de autonomie van een decentraal overheidslichaam, hetgeen noodzakelijk is in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Men onderscheidt preventief, positief en repressief toezicht. Voor een functioneel decentraal overheidslichaam is toezicht nog om een andere reden van belang. Het functionele bestuur dient ingebed te zijn in het algemeen

<sup>17</sup>Zie Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving, *Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2009, beschikbaar via [www.cawsw.nl/extdomein/cawsw/Images/CAW%202009-079%20Eindadvies%20Waterschapsverkiezingen\\_tcm71-244392.pdf](http://www.cawsw.nl/extdomein/cawsw/Images/CAW%202009-079%20Eindadvies%20Waterschapsverkiezingen_tcm71-244392.pdf) (laatst geraadpleegd op 26 juli 2010).

bestuur omdat op die wijze wordt voorkomen dat het waterbeheer geheel los komt te staan van het overige overheidsoptreden.

## Functioneel bestuur dient ingebed te zijn in het algemeen bestuur omdat op die wijze wordt voorkomen dat het waterbeheer geheel los komt te staan van het overige overheidsoptreden

Van groot belang voor het succesvolle opereren van de waterschappen is de wijze waarop de financiering is geregeld. Zij financieren verreweg het grootste deel van hun taken door het heffen van eigen belastingen en zijn dan ook niet afhankelijk van de bijdrage die bijvoorbeeld provincies en gemeenten krijgen uit de algemene middelen. Er bestaat dan ook geen 'Waterschapsfonds' vergelijkbaar met het Gemeentefonds of Provinciefonds. Dit zorgt ervoor dat beheer, onderhoud en nieuwe investeringen niet afhankelijk zijn van een belangenafweging tussen waterbeheer en de vele andere overheidstaken. De belastingen die het waterschap heft zijn de watersysteemheffing (voor het watersysteembeheer), de zuiveringsheffing (voor het zuiveren van afvalwater in rioolwaterzuiveringsinstallaties) en de verontreinigingsheffing (voor het lozen van verontreinigende stoffen op oppervlaktewater). Waterschappen die ook het wegbeheer hebben kennen nog een wegenheffing.

## Een eigen en onafhankelijke financiering is kenmerkend voor het waterbeheer in Nederland en kan alleen bestaan omdat waterschappen openbare lichamen zijn met de bevoegdheid eigen belastingen te heffen

Alleen voor de versterking van primaire waterkeringen wordt een bijdrage van het Rijk ontvangen. Deze eigen en onafhankelijke financiering waarmee per jaar 2,3 miljard euro aan belastingen wordt ontvangen, is kenmerkend voor het waterbeheer in Nederland en kan alleen bestaan omdat waterschappen openbare lichamen zijn met de bevoegdheid

eigen belastingen te heffen. Deze eigen financiering is ook hoogst noodzakelijk. Hiervoor is al uiteengezet hoe kwetsbaar deze delta is en een goed waterbeheer is randvoorwaardelijk voor de uitoefening van de meeste andere overheidstaken en het leven van miljoenen mensen.

### 8 De toekomst van het waterschap

Wanneer men de kranten leest ziet men dat de meeste politieke partijen van oordeel zijn dat de waterschappen moeten worden opgeheven.<sup>18</sup> Daarvoor worden een aantal redenen gegeven.

In de eerste plaats wijst men op de 'bestuurlijke drukte' in Nederland. Men denkt dat bestuurlijke drukte een reden is voor trage en stroperige besluitvorming. Opheffen van één of meer bestuurslagen (er zijn ook voorstellen de provincies op te heffen of provincies en waterschappen samen te voegen) zou de bestuurlijke drukte doen afnemen. Men moet zich echter bedenken dat besluitvorming in een moderne samenleving, waar problemen over het algemeen zeer complex zijn en waarbij het van belang is alle betrokken partijen bij de besluitvorming te betrekken, nu eenmaal tijd neemt. Daar staat tegenover dat met zorgvuldig voorbereide besluiten meer draagvlak in de samenleving kan worden verkregen. Belangrijke randvoorwaarde voor complexe besluitvorming waar vele partijen bij betrokken worden is echter wel, dat de betrokken partijen duidelijk zijn over de reikwijdte van de aan hen toegekende verantwoordelijkheden en bevoegdheden en deze bevoegdheden ook gebruiken. Complexe besluitvorming mag namelijk niet betekenen dat, omdat iedereen bij de besluitvorming is betrokken, niemand beslist of verantwoordelijk is.

Ook wordt gedacht dat met opheffen van de waterschappen een grote bezuiniging plaatsvindt. Hierbij worden zeer verschillende bedragen genoemd variërend van 20 miljoen (door de waterschappen) tot 400 miljoen (door de provincies). Die bezuinigingen zijn echter relatief, niet alleen omdat onterechte besparingen worden opgevoerd, maar ook omdat grote bestuurlijke reorganisaties nu eenmaal veel geld kosten.<sup>19</sup> In de derde plaats wordt gewezen op een gebrek aan democratische legitimatie van het waterschapsbestuur. De opkomst bij de laatste verkiezingen was niet erg groot (24%) en het idee van geborgde zetels voor bepaalde categorieën van belanghebbenden wordt niet door iedereen als democratisch ervaren.

<sup>18</sup> Zie *Rapport brede heroverweging nr. 18, Openbaar Bestuur*, april 2010, beschikbaar via [www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfinbeheer:73767&versionid=&subobjectname=](http://www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfinbeheer:73767&versionid=&subobjectname=) (laatst geraadpleegd op 26 juli 2010).

<sup>19</sup> Zie hiervoor het zeer duidelijke *Advies Doelmatig Waterbeheer* van de Adviescommissie Water, onder voorzitterschap van de kroonprins, juni 2010.



Bij deze voorstellen om de organisatie van het waterbeheer in Nederland te veranderen door de waterschappen op te heffen, zijn twee elementen van belang.

## De opkomst bij de laatste verkiezingen was niet erg groot (24%) en het idee van geborgde zetels voor bepaalde categorieën van belanghebbenden wordt niet door iedereen als democratisch ervaren

In de eerste plaats rijst de vraag of voor opheffen van alle waterschappen een grondwetswijziging noodzakelijk is. De procedure voor een grondwetswijziging is neergelegd in hoofdstuk 8 van de Grondwet. Deze vraag is van belang omdat een grondwetswijziging een aantal jaren in beslag neemt en de daadkracht van het moment wellicht verloren gaat. De meningen over een noodzakelijke grondwetswijziging zijn verdeeld.<sup>20</sup> Betoogd kan worden dat wanneer men artikel 133 Gw leest, een grondwetswijziging niet noodzakelijk is, omdat de definitie van het waterschap, de omschrijving van hun taken en hun organisatie en de duiding van de waterstaatszorg niet in de Grondwet staan, maar in de Waterschapswet en de provinciale verordeningen die instelling van de verschillende waterschappen regelen. Dat is echter een nogal beperkte en zelfs simpele voorstelling van zaken. De waterschappen zijn immers geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet dat handelt over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. De Grondwetgever heeft de waterschappen bewust ondergebracht bij provincies en gemeenten en ze aangemerkt als openbaar lichaam, wat ze ook al eeuwen zijn. Zijlstra spreekt in dit verband van de 'constitutionele ruggengraat van de bestuurlijke organisatie'.<sup>21</sup> Dezelfde plaats naast gemeenten en provincies hebben de waterschappen in artikel 103 Gw, dat handelt over het staatsnoodrecht. Ook de redactie van artikel 133 Gw is anders dan de redactie van artikel 134 Gw, welk laatste artikel handelt over de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. De laatste *kunnen* worden ingesteld en opgeheven, de waterschappen *zijn* er; vandaar dat in artikel 133 Gw het *opheffen* voorafgaand aan het *instellen* wordt genoemd, hetgeen noodzakelijk is voor bijvoorbeeld het samenvoegen van waterschappen. Waterschappen zijn

voorts een eeuwenoud en wezenlijk onderdeel van het Nederlandse staatsbestel en dat is ook door de verschillende grondwetgevers als zodanig erkend. Het is ook bij de laatste Grondwetswijziging – waarin de redactie van de bepalingen over de waterstaat zijn gewijzigd – nooit de bedoeling geweest de positie van de waterschappen als zelfstandig openbaar lichaam naast gemeenten en provincies constitutioneel te wijzigen.<sup>22</sup> Voor een wijziging van het Nederlands staatsbestel, waarbij de waterschappen zouden worden opgeheven, dient naar mijn oordeel dan ook de Grondwet te worden gewijzigd.<sup>23</sup>

## Voor een wijziging van het Nederlands staatsbestel, waarbij de waterschappen zouden worden opgeheven, dient naar mijn oordeel dan ook de Grondwet te worden gewijzigd

Een tweede element betreft de vraag wat het alternatief zou kunnen zijn voor de waterschappen als zelfstandig openbaar lichaam.<sup>24</sup> Hiervoor zijn verschillende voorstellen gedaan door de Raad voor het Openbaar Bestuur,<sup>25</sup> de ambtelijke werkgroepen die zich in de afgelopen periode hebben gebogen over mogelijke bezuinigingen,<sup>26</sup> het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten.<sup>27</sup>

De eerste mogelijkheid die wordt genoemd is het waterschap als *zelfstandig bestuursorgaan* (ZBO) van de provincie. Een ZBO heeft eveneens een gesloten huishouding, maar bij een ZBO heeft het politiek verantwoordelijke orgaan (in dit voorstel gedeputeerde staten) de bevoegdheid structurele of algemene aanwijzingen te geven. Het geven van aanwijzingen in individuele gevallen kan echter niet. De politieke verantwoordelijkheid is daarmee onduidelijk. In dit model kan het waterschap geen eigen belasting heffen en alleen de provincie kan invloed uitoefenen op de bestuursamenstelling. Ombouwen van het waterschap tot ZBO vraagt een reorganisatie van het openbaar bestuur en reorganisaties gaan meestal gepaard met hoge kosten. Dit model komt dus niet tegemoet aan de bezwaren die worden ingebracht tegen de waterschappen.

Een tweede optie is het ombouwen van het waterschap tot *gedeconcentreerd orgaan* van het Rijk of provincie. In deze variant wordt door de regelgevende autoriteit een nieuwe

20 Zie bijvoorbeeld J.L.W. Broeksteeg e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie, Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet* (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mei 2010, beschikbaar via <http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2010/hoofdstuk7/Hoofdstuk7.pdf> (laatst geraadpleegd op 26 juli 2010).

21 S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 61 e.v.

22 Zie hierover eveneens J.T. van den Berg, 'De constitutionele verankering van de functionele decentralisatie. Een leemte in de Grondwet?', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick (red.), *Weids water*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, p. 89-108.

23 Zie uitvoeriger I.U. Tappeiner, H.F.M.W. van Rijswick, R. Nehmelman en H.R.B.M. Kummeling, *De Grondwettelijke positie van het waterschap*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2010.

24 Zie R. Nehmelman, I.U. Tappeiner en S. Steenman, *Staatsrechtelijke en bestuurskundige gevolgen bij een mogelijke wijziging van de organisatiestructuur van de waterschappen*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2010.

25 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, Den Haag 2001.

26 Rapport 18. *Openbaar bestuur – Rapport brede heroverwegingen*, april 2010, beschikbaar via [www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfin-beheer:73767&versionid=&subobjectname=](http://www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfin-beheer:73767&versionid=&subobjectname=) (laatst geraadpleegd op 26 juli 2010).

27 Zie hiervoor de websites van het IPO en de VNG.



bevoegdheid toegekend aan een dienst of ambtenaar die ondergeschikt is aan het politiek verantwoordelijke orgaan, welke laatste ook volledig politiek verantwoordelijk blijft. Dat betekent dat zowel bijzondere als algemene aanwijzingen van het politiek verantwoordelijke orgaan moeten worden opgevolgd. Een gedeconcentreerd orgaan heeft geen eigen inkomsten en dat zou betekenen dat de financiering van het waterbeheer komt uit de algemene middelen en deel uit zal maken van een algemene belangenafweging.

Een derde mogelijkheid is de waterschap om te bouwen tot een *agentschap* van Rijk of provincie.<sup>28</sup> Kenmerkend voor een agentschap is dat de volle politieke verantwoordelijkheid blijft bestaan en dat het zelfbeheer wordt uitgevoerd doordat het agentschap managementcontracten kan afsluiten. De financiën van een agentschap zijn gebaseerd op een baten-lastenstelsel wat een meer bedrijfsmatige manier van werken mogelijk maakt. Kostenbesparingen mogen gebruikt worden binnen het agentschap maar van financiële onafhankelijkheid is geen sprake. Het is het politiek verantwoordelijke orgaan dat uiteindelijk beslist hoeveel geld er beschikbaar is en waar dit in geïnvesteerd kan worden.

Ten slotte kan nog worden gedacht het waterbeheer onder te brengen bij een uitvoerende dienst van provincie of gemeente, waarbij er geen eigen financiering is en de politieke verantwoordelijkheid volledig ligt bij gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders.

De verschillende alternatieven kunnen worden samengevat zoals weergegeven in de tabel onderaan deze pagina.

## 9 Conclusie

Het waterbeheer is in Nederland een publieke taak die in beginsel wordt uitgeoefend door een functioneel decentraal bestuur: het waterschap. De reden daarvoor is dat waterbeheer in Nederland van zo'n cruciaal belang is voor het kunnen wonen en werken in deze delta

dat een aparte bestuursvorm daarvoor het meest geschikt is. Dat werd vroeger al begrepen en wordt door de jongste wetenschappelijke inzichten nog steeds ondersteund. Toch gaan er steeds meer stemmen op het waterschap als bestuursorganisatie voor het waterbeheer op te heffen. Duidelijkheid over welke alternatieven men voor ogen heeft en waarom deze meer geschikt zijn voor het waterbeheer wordt vooralsnog echter niet gegeven.

Voordat wordt gekozen voor een reorganisatie van het Nederlandse waterbeheer, dienen randvoorwaarden te worden gesteld waar een nieuwe organisatiestructuur aan dient te voldoen. Aan het bovenstaande kunnen hiervoor een aantal elementen worden ontleend.

### Voordat wordt gekozen voor een reorganisatie van het Nederlandse waterbeheer, dienen randvoorwaarden te worden gesteld waar een nieuwe organisatiestructuur aan dient te voldoen

In de eerste plaats dient te worden gewaarborgd dat het waterbeheer in Nederland minstens zo goed of beter wordt uitgeoefend. De geografische positie van Nederland in een delta en het belang van veiligheid en voldoende en schoon water voor miljoenen inwoners maakt dat noodzakelijk, ook al realiseert niet iedere Nederlander zich dat ten volle. Waterbeheer kan in Nederland nu eenmaal niet gelijk worden gesteld met andere wezenlijke publieke taken zoals het belang van Paul de Leeuw op zaterdagavond bij de publieke omroep.

In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met het eigen karakter van water. Water trekt zich niets aan van bestuurlijke grenzen van gemeenten en provincies, een reden waarom zowel internationaal, Europees en in Nederland wordt gekozen voor

	Openbaar lichaam	ZBO	Gedeconcentreerd orgaan	Agentschap
Democratische legitimatie	++	--	--	--
Rechtspersoonlijkheid	++	+-	--	+-
Verordenende bevoegdheid	++	+-	-	--
Opvolgen aanwijzingen	+-	+-	+-	--
Eigen financiering/belasting	++	--	--	+-

Bron: R. Nehmelman, I.U. Tappeiner en S. Steenman, *Staatsrechtelijke en bestuurskundige gevolgen bij een mogelijke wijziging van de organisatiestructuur van de waterschappen*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2010.

<sup>28</sup> Het agentschap is geregeld in de Comptabiliteitswet (Stb. 1995, 375) en heet daar een baten-lastendienst.

een beheer op basis van waterstaatkundige criteria: de waterstaatkundige eenheid of de deelstroomgebieden. De te kiezen organisatiestructuur dient dan ook aan te sluiten bij het beheerobject en niet andersom.

Water is een collectief of publiek goed, waarvoor een bijzondere bestuurlijke organisatie noodzakelijk geacht wordt. Elementen daarvoor zijn een kleinschalige, bij voorkeur decentrale organisatie met een directe betrokkenheid van belanghebbenden of zoals eerder door de regering betoogd: een doelmatige uitoefening, een gedecentraliseerde uitoefening en een uitoefening met afweging en behartiging van alle betrokken belangen. Voor een doelmatige uitoefening is noodzakelijk dat de organisatie zich aanpast aan het te beheren object, dat er specifieke deskundigheid is en dat de financiering gegarandeerd is. De directe betrokkenheid van belangencategorieën vraagt om voldoende democratische legitimatie van de besluitvorming.

Bij het onderzoek naar de verschillende alternatieven voor het waterschapsmodel is er vooralsnog geen voorstel dat aan deze randvoorwaarden meer tegemoet komt dan het waterschap. Dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen in de organisatie van het waterbeheer mogelijk zijn. Zo kan gedacht worden aan een verdere opschaling van de waterschappen, waarbij echter in het oog moet worden gehouden dat de lokale betrokkenheid blijft bestaan. Een te vergaande opschaling

– bijvoorbeeld tot de vier deelstroomgebieden van Rijn, Maas, Eems en Schelde – zou in mijn ogen te ver gaan en de voordelen van de decentrale organisatie, waarbij de directe betrokkenheid van belanghebbenden en de grote bestaande gebiedskennis verloren doen gaan. Er kan wel verdergaand worden samengewerkt met gemeenten op het terrein van het afvalwaterbeheer en de rioleringszorg. De inbedding van het functionele bestuur in het algemeen bestuur, zoals die nu plaatsvindt in het provinciale omgevingsbeleid, dient te blijven gewaarborgd omdat functioneel bestuur anders zijn legitimatie verliest.

**Bij het onderzoek naar de verschillende alternatieven voor het waterschapsmodel is er vooralsnog geen voorstel dat aan deze randvoorwaarden meer tegemoet komt dan het waterschap**

Veranderingen in de organisatie van het waterbeheer zijn mogelijk, maar alleen indien er absolute zekerheid is dat het alternatief beter, veiliger en doelmatiger is.

Op dit moment zou mijn advies zijn:  
*don't fix it, if it ain't broken!*