

Functioneel Decentraal Waterbestuur: Borging, Bescherming en Beweging

De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar

Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging
De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar

Functional decentralised water governance: guarantees, protection and developments
The institutional changes of the water authority in the past fifty years

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de rector magnificus prof.dr. J.C. Stoof ingevolge het besluit van het college voor promoties in het openbaar te verdedigen op woensdag 28 januari 2009 des middags te 4.15 uur

door

Hermanus Johannes Mattheüs Havekes

geboren op 30 september 1954

te Utrecht

Promotoren: Prof.mr. A. van Hall
Prof.mr. H.R.B.M. Kummeling

**Voor Ingrid, Brenda,
Tessa en Lisette**

Voorwoord

Dit onderzoek heeft de institutionele veranderingen van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar als onderwerp. Die veranderingen in het takenpakket, de financiering daarvan en de samenstelling en verkiezing van het bestuur zijn dusdanig ingrijpend, dat met recht van een omwenteling gesproken kan worden. Het waterschap is een lichaam van functioneel decentraal bestuur, uitsluitend belast met de regionale waterstaatszorg. Via het waterschap is de voor ons land zo essentiële waterstaatszorg institutioneel geborgd. Het waterschap beschermt de mens tegen het water en het water tegen de mens. Daarbij kan het waterschap, zoals de afgelopen decennia laten zien, flexibel meebewegen als veranderende waterstaatkundige, klimatologische en maatschappelijke omstandigheden dat vereisen.

Het verrichten van een promotieonderzoek kan gemakkelijk het karakter aannemen van een eenzame speurtocht naar die ene waarheid. Nog afgezien van het feit dat 'de' waarheid niet bestaat, is mijn zoektocht gelukkig allesbehalve eenzaam geweest. Ik heb mij de afgelopen jaren in de warme belangstelling van velen mogen verheugen. Enkelen van hen wil ik hier met name noemen.

Allereerst mijn beide promotoren Alfred van Hall en Henk Kummeling. Alfred zie ik als mijn grote stimulator, die mij ongeveer vier jaar geleden tot het verrichten van dit onderzoek heeft overgehaald. Nu had ik weliswaar op een late avond wel eens eerder met die gedachte gespeeld; 's ochtends bleek ik daar stevast van te zijn genezen. Alfred heeft mij toch die stap doen zetten en daar ben ik hem nu buitengewoon dankbaar voor. Dat ik daarbij van zijn grote kennis van het waterstaats- en waterschapsrecht heb mogen profiteren, maakte die stap nog plezieriger. Henk heeft door zijn grote kennis van het staats- en bestuursrecht de bredere inbedding van mijn onderzoek nauwgezet bewaakt en er voor gezorgd dat dit ook wetenschappelijk verantwoord is. 'Waterschappelijk' is inderdaad iets anders dan 'wetenschappelijk'. Ik zal onze gezamenlijke discussies op het Instituut zeker missen. Die discussies waren pittig, maar altijd zakelijk en constructief. Het ging ergens om, wil ik maar zeggen. Zonder Alfreds en Henks inbreng had ik dit onderzoek niet kunnen verrichten. Misschien moeten wij als voormalige 'topsporters' – het schrijven van een

proefschrift heeft daar wel iets van weg – maar in een gezamenlijk aftrainprogramma voorzien.

Voorts ben ik de leden van de promotiecommissie, Gio ten Berge, Peter Driessen, Thijs Drupsteen, Douwe Jan Elzinga en Marleen van Rijswick, veel dank verschuldigd. Niet alleen omdat zij de moeite hebben willen nemen om mijn manuscript door te willen lezen en van waardevolle suggesties te voorzien, maar ook vanwege de vele plezierige gesprekken die ik reeds tijdens mijn speurtocht met hen mocht hebben. Thijs en Marleen wil ik in dat verband in het bijzonder noemen. Hun grote liefde voor het water(schaps)recht is voor mij een inspiratiebron geweest.

Ook Otto van der Heide, Jan Kienhuis en Albert van der Beesen ben ik grote dank verschuldigd. Zij hebben zoals dat heet ‘meegelezen’ en moeten ongetwijfeld na het lezen van weer honderd bladzijden wel eens van vermoeidheid met de ogen geknipperd hebben. Hun kennis, steun en vriendschap zijn voor mij van grote betekenis geweest. Hun wijze raad heeft mij voor uitglijders behoed en hun suggesties heb ik, naar ik hoop, adequaat onder woorden weten te brengen. In dat kader moet ik tevens Adrie van den Berge, Jaap IJff, Jan Jaap de Graeff en Koos van den Berg noemen. Onze gesprekken over die wonderlijke wereld van het waterschap hebben mij veel informatie verschaft en mij op koers gehouden.

Ook dank ik bestuur en directie van de Unie van Waterschappen, die mij de ruimte en de energie voor dit onderzoek hebben gegeven. Zonder die ene dag in de week – een soort schrijfverlof – was óf dit onderzoek niet totstandgebracht óf ik nu bij Sigmund beland. De collega’s op het Uniebureau, door Jaap IJff ooit eens als een ‘Gideonsbende’ getypeerd, treft eveneens dank voor hun interesse en suggesties. De inmiddels oud-collega’s Sjaak Poortvliet en Rein van der Kluit noem ik daarbij in het bijzonder. Voorts ben ik de waterschappen dank verschuldigd. Mijn vele verzoeken om informatie werden steeds gehonoreerd.

Niet alleen de inhoud, maar ook de vorm van dit proefschrift is van belang. Zonder de nimmer aflatende steun van Ellen van Leeuwen waren mijn gedachten een soort prehistorische rotstekeningen gebleven. Ellen ben ik buitengewoon veel dank verschuldigd voor

haar inzet en geduld. Eric de Vries heeft er daarbij voor gezorgd dat ook de grammatica aan de moderne, nogal eens wijzigende, eisen voldoet. Ook Eric dank ik graag.

Ten slotte, maar zeker niet op de laatste plaats, is er het 'thuisfront', die vreselijke term voor wat mij zo dierbaar is. Ingrid, Brenda, Tessa en Lisette: jullie hebben de afgelopen jaren veel geduld met mij gehad en zijn een belangrijke steun voor mij geweest. Ik was er wel eens niet volledig bij met mijn gedachten, doordat ik in hogere sferen bivakkeerde. 'Bovenwaterschappelijke belangen', 'belang-betaling-zeggenschap', 'KRW' en 'EGTS'; allemaal termen die jullie weinig zeggen en dat moet misschien maar zo blijven. 'Is je boek nu nog niet af?' kreeg ik wel eens te horen. Eindelijk kan ik die vraag bevestigend beantwoorden en weer meer tijd aan jullie wijden. Om mijn verblijf in hogere sferen enigszins te compenseren, draag ik dit boek graag aan jullie op.

Herman Havekes

Zoetermeer, oktober 2008

FUNCTIONEEL DECENTRAAL WATERBESTUUR: BORGING, BESCHERMING EN BEWEGING

DE INSTITUTIONELE OMWENTELING VAN HET WATERSCHAP IN DE AFGELOPEN VIJFTIG JAAR

H.J.M. HAVEKES

Inhoudsopgave

Functioneel Decentraal Waterbestuur: Borging, Bescherming en Beweging.....	1
Functioneel Decentraal Waterbestuur: Borging, Bescherming en Beweging.....	2
1 Probleemstelling, doelstelling, opzet en maatschappelijke relevantie van het onderzoek	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Probleemstelling en doelstelling van het onderzoek	9
1.3 Opzet van het onderzoek	12
1.4 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek	15
2 De ontstaansgeschiedenis van het waterschap en het belang van een goede waterstaatszorg	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Ontstaan waterschappen	25
2.3 Het belang van een goede waterstaatszorg	32
2.4 Slotbeschouwing	40
3 Institutionele ontwikkeling in historisch perspectief; van Diepdelvers naar Waterschapswet	42
3.1 Inleiding	42
3.2 De Studiecommissie Waterschappen	44
3.3 Regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?'	52
3.4 Rapport Commissie Waterschapsbestuur.....	60
3.5 De grondwetsherziening van 1983.....	65
3.6 Functionele decentralisatie	73
3.7 Totstandkoming Waterschapswet	81
3.8 Slotbeschouwing	85
4 Ontwikkelingen in het waterschapsbestel; van gescheiden beheer naar all-in waterschappen	88
4.1 Inleiding	88
4.2 Regeling Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)	90
4.3 De notitie 'Omgaan met water' en de tweede Nota Waterhuishouding	97
4.4 De derde Nota Waterhuishouding.....	100
4.5 De ontwerp-Waterschapswet	105
4.6 De Evaluatienota Water	111

4.7	Het rapport 'Water centraal'	113
4.8	De vierde Nota Waterhuishouding	118
4.9	Slotbeschouwing	119
5	De positie van waterschap, provincie en Rijk op grond van de Waterschapswet.....	127
5.1	Inleiding	127
5.2	De omschrijving van het begrip 'waterschap'	127
5.2.1	Openbaar lichaam	130
5.2.2	Waterstaatkundige verzorging	132
5.2.3	Bepaald gebied	136
5.3	De positie van de provincie	149
5.3.2	Provinciaal toezicht	155
5.4	De positie van het Rijk	165
5.5	Advies Bestuurlijke Werkgroep Alders	174
5.6	Rapport Commissie Oosting	177
5.7	Verhouding waterschap-gemeente	181
5.8	Slotbeschouwing	185
6	Het waterschap: functionele mede-overheid of uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie?	190
6.1	Inleiding	190
6.2	Rapport 'Waterschappen, Provincies en Gemeenten'	191
6.3	Het preadvies 'Een bestuursschouw van het waterschap'	193
6.4	Common pool resource management	195
6.5	Het IPO-advies 'Provincies maken ruimte voor water'	198
6.6	Het advies 'Water in orde'	199
6.7	Het IBO bekostiging regionaal waterbeheer	203
6.8	De discussienotitie 'Maatwerk in het middenbestuur'	210
6.9	Het advies van de Commissie Versterking Randstad	214
6.10	Slotbeschouwing	217
7	De taken van het waterschap	223
7.1	Inleiding	223
7.2	De publieke rolverdeling op het terrein van het waterbeheer	224
7.3	Het decentralisatiebeginsel	226
7.4	Milieuschap of Omgevingsschap	238

7.5	Brede kijk en specialiteitsbeginsel.....	240
7.6	Gevolgen Waterwet en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.....	247
7.7	Taken waterschap	249
7.7.1	Studiecommissie Waterschappen en regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?'	249
7.7.2	Totstandkomingsgeschiedenis Waterschapswet	257
7.7.3	Zuiveringsbeheer en rioleringsbeheer, grondwaterbeheer en (vaar)wegbeheer 272	
7.7.3.1	Zuiveringsbeheer en rioleringsbeheer	272
7.7.3.2	Grondwaterbeheer	288
7.7.3.3	(Vaar)wegbeheer	302
7.7.4	Provinciale waterschapsreglementen	306
7.8	Slotbeschouwing	311
8	De financiering van de waterschapstaken.....	318
8.1	Inleiding	318
8.2	Studiecommissie Waterschappen en regeringsnota uit 1977	320
8.3	Financiering waterkwaliteitsbeheer.....	327
8.4	De Waterschapswet.....	333
8.5	Financiering integraal waterbeheer	341
8.6	Voorstellen UvW om financieringsstructuur te vereenvoudigen	346
8.7	IBO Bekostiging Regionaal Waterbeheer	359
8.8	Wet modernisering waterschapsbestel	364
8.9	Rapport Commissie Vellinga en rapport Deltacommissie	371
8.10	Slotbeschouwing	385
9	De samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur	396
9.1	Inleiding	396
9.2	Studiecommissie Waterschappen, regeringsnota en Commissie Waterschapsbestuur	399
9.3	De Waterschapswet.....	415
9.3.1	Inleiding	415
9.3.2	De samenstelling van het waterschapsbestuur	417
9.3.3	De verkiezing van het waterschapsbestuur	432

9.4	Voorstellen UvW om de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur te vereenvoudigen	452
9.5	Kabinetsstandpunt, voorontwerp en wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel.....	469
9.5.1	Kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer	469
9.5.2	Voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel	473
9.5.3	Wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel.....	482
9.5	Rapport Commissie Korthals Altes	506
9.6	Slotbeschouwing	514
10	De Europese Kaderrichtlijn Water en het waterschapsmodel.....	532
10.1	Inleiding	532
10.2	Hoofdpijnen KRW	534
10.3	Implementatiewet EG–kaderrichtlijn water	539
10.4	De KRW en het waterschap	549
10.4.1	De stroomgebiedbenadering	550
10.4.2	De analyse van de kenmerken van het stroomgebieddistrict	555
10.4.3	De monitoringverplichtingen	556
10.4.4	De kostenterugwinning van waterdiensten	557
10.4.5	De publieke participatie	563
10.5	Slotbeschouwing	565
11	Toetsingskader.....	567
11.1	Inleiding	567
11.2	Bouwstenen voor het toetsingskader	569
11.3	Toepassing toetsingskader	577
11.4	Slotbeschouwing	590
12	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	605
12.1	Inleiding	605
12.2	Samenvatting.....	605
12.3	Conclusies en aanbevelingen	633
SUMMARY.....		638
1	Introduction.....	638
2	Summary	638
3	Conclusions and recommendations	664

Literatuur	668
Namenregister	694
Jurisprudentie	706

1 Probleemstelling, doelstelling, opzet en maatschappelijke relevantie van het onderzoek

1.1 Inleiding

Artikel 1, eerste lid, Waterschapswet omschrijft het waterschap als een openbaar lichaam dat de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied tot doel heeft. Als lichaam van decentraal functioneel bestuur, uitsluitend belast met taken op het terrein van de regionale en lokale waterstaatszorg, heeft het waterschap de afgelopen vijftig jaar een ingrijpende gedaantewisseling ondergaan. Het rapport 'De toekomst van het waterschap' van de Studiecommissie Waterschappen uit 1974, de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977, de grondwetsherziening van 1983 en de Waterschapswet van 1992 zijn in dat verband van grote betekenis geweest. Zij hebben geresulteerd in een wettelijke verankering en een geheel nieuwe institutionele positionering van het waterschap. In zoverre zijn de veranderingen van de afgelopen halve eeuw vele malen groter en ingrijpender dan de wijzigingen die in het (verre) verleden zijn opgetreden. Dit maakt deze periode tot een buitengewoon interessant onderzoeksterrein. Dit geldt te meer waar deze periode via de eind 2007 in werking getreden Wet modernisering waterschapsbestel¹ in zekere zin een legislatieve afronding heeft gekregen. Deze wijziging van de Waterschapswet voorziet immers opnieuw in een aantal ingrijpende institutionele wijzigingen van het waterschap, waarbij onder het begrip 'institutionele' de regeling van de taken, de financiering en de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur wordt verstaan. De titel van deze wetswijziging is dan ook zeker niet overtrokken. Wat betekent de introductie van de nieuwe taakbegrippen watersysteembeheer en zuiveringsbeheer voor de functionele taakstelling? Welke consequenties hebben de nieuwe watersysteem- en zuiveringsheffing en de nieuwe kostentoedelingsmethode inclusief de mogelijkheid van tariefdifferentiatie? Welke gevolgen heeft de vervanging van het personenstelsel door het lijstenstelsel bij de verkiezing van de ingezetenen en de rol die politieke partijen in dat verband kunnen gaan spelen? Gaat de omstandigheid dat de ingezetenen

¹ Wet van 21 mei 2007, Stb. 208. Deze wet is tezamen met het Waterschapsbesluit (Stb. 2007, 497) op 29 december 2007 in werking getreden. Zie hiervoor het Besluit van 17 december 2007, Stb. 581.

altijd het merendeel van de bestuurszetels gaan bezetten niet ten koste van de zeggenschap van de specifieke belangencategorieën? Is het waterschap straks nog wel een 'belangengroependemocratie'?² Dit zijn slechts enkele vragen die bij bestudering van deze wetswijziging in het oog springen en de institutionele vormgeving van het waterschap niet ongemoeid laten.

Met het rapport van de Studiecommissie Waterschappen als startpunt en de Wet modernisering waterschapsbestel als (voorlopig) sluitstuk is er dus een begin en een einde en dat is voor een onderzoek(er) wel zo prettig. Het feit dat zich in de toekomst ongetwijfeld nieuwe veranderingen zullen aandienen – in het kader van genoemde wetswijziging zijn deze reeds aangekondigd – doet hieraan niet af. Dit onderzoek wil daaraan ook een bijdrage leveren door niet alleen de historische ontwikkeling te beschrijven en te analyseren, maar tevens uitspraken over de toekomstige ontwikkeling te doen.

Zoals gezegd is het waterschapsbestel de afgelopen halve eeuw ingrijpend gewijzigd. Dit geldt niet in de laatste plaats voor het aantal waterschappen dat tussen 1950 en 2005 van ruim 2.600³ naar 26 zogenaamde all-in waterschappen is teruggelopen. Een 'all-in waterschap' is een waterschap dat zowel belast is met de zorg voor de waterkering als de waterhuishouding, waarbij het begrip 'waterhuishouding' zich weer onder laat verdelen in waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer inclusief de zuivering van stedelijk afvalwater. Inherent aan deze schaalvergroting is dat de positie van provincie en Rijk ten opzichte van de waterschappen duidelijk anders is komen te liggen. Ook in het takenpakket, dat met het waterkwaliteitsbeheer vanaf 1970 substantieel werd verruimd, de wijze waarop de taken worden uitgeoefend en de bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap zijn significante veranderingen opgetreden. De waterkwaliteitstaak ging enerzijds gepaard met de opnemings van vertegenwoordigers van de huishoudelijke en industriële vervuilers in de betreffende waterschapsbesturen en anderzijds met de introductie van een stevig fiscaal

² Deze term is van Th.A.J. Toonen en M.C.S. Glim, 'Een bestuursschouw van het waterschap', Ernst & Young Consulting, Utrecht 2000, p. 34 e.v.

³ Om precies te zijn: er bestonden in 1950 2.647 waterschappen. Zie J.G. Wesdorp, 'Waterschapsconcentraties', Wb 1962, p. 273–277.

instrument in de vorm van de verontreinigingsheffing. Voor de institutionele vormgeving van het waterschap(sbestel) is de toedeling van het waterkwaliteitsbeheer daarvoor van grote betekenis geweest. Pas jaren later deden de ingezetenen krachtens de Waterschapswet hun intrede in alle waterschapsbesturen onder gelijktijdige aanpassing van het fiscale regime. Nieuwe wijzigingen staan momenteel met de Wet modernisering waterschapsbestel voor de deur. Verandering en beweging alom en dat is in het (verre) verleden nimmer in die mate het geval geweest. Ook in vergelijking met de institutionele wijzigingen die de afgelopen decennia bij de decentrale medeoverheden (gemeenten en provincies) zijn opgetreden, kunnen deze veranderingen markant worden genoemd. Ondanks al deze wijzigingen is het functionele karakter van het waterschap, tot uitdrukking komend in de tot de waterstaatszorg beperkte taakstelling, het eigen bestuur en belastinggebied, tot dusver overeind gebleven. Wél hebben die wijzigingen het waterschap meer in de schijnwerpers geplaatst, waarbij zijn positie van tijd tot tijd ter discussie is gesteld.

In dit inleidende hoofdstuk komen achtereenvolgens de probleemstelling en doelstelling, de opzet en de maatschappelijke relevantie van het onderzoek aan de orde.

1.2 Probleemstelling en doelstelling van het onderzoek

De probleemstelling van dit onderzoek ligt in de vraag op welke wijze het waterschap institutioneel is vormgegeven, welke veranderingen daarbij kunnen worden waargenomen en welke toekomstige ontwikkelingen denkbaar zijn. Om deze drieledige probleemstelling te kunnen oplossen, moeten drie deelvragen worden beantwoord:

- hoe ziet de institutionele vormgeving van het waterschap er uit na de Wet modernisering waterschapsbestel?
- hoe kan deze institutionele vormgeving vanuit de historische ontwikkeling van het waterschap worden verklaard en is deze vormgeving vatbaar voor verdere verbetering?
- is er gezien deze historische ontwikkeling ook in de toekomst bestaansrecht voor het waterschap?

Teneinde deze vragen te beantwoorden kent het onderzoek de volgende doelstelling. Allereerst beoogt het een beeld te schetsen van de institutionele verandering die het waterschap de afgelopen vijftig jaar heeft ondergaan. Die verandering is buitengewoon ingrijpend geweest. Er ligt met de recente Wet modernisering waterschapsbestel bovendien een majeure institutionele vernieuwing in het verschiet. Deze bestuurlijk-organisatorische metamorfose is van een dusdanige importantie dat deze het verdient om geboekstaafd te worden. Tot dusver ontbreekt een dergelijk overzicht nog in de literatuur. Voor dit overzicht pleit nog een tweetal andere overwegingen. In de eerste plaats leeft niet alleen in Nederland, maar ook elders in de wereld het besef dat goed waterbeheer van levensbelang is. In toenemende mate wordt in dat kader onderkend dat dit niet uitsluitend technische en beleidsmatige, maar ook institutionele consequenties heeft. Van 'Good Governance' naar 'Good Water Governance'. Vanuit deze optiek is het nuttig om bij de institutionele ontwikkeling van het fenomeen waterschap – die 'vindingrijkheid op bestuurlijk gebied'⁴ – zoals ons land dat al eeuwen kent, stil te staan. In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de institutionele vernieuwing van het waterschap binnen ons openbaar bestuur zijn weerga niet kent. Toen de Leidse hoogleraar Bestuurskunde Theo Toonen eind 2005 door de redactie van de Staatscourant de vraag kreeg voorgelegd waarom structuurveranderingen binnen het openbaar bestuur zo slecht van de grond komen, werd door hem – om aan te geven dat er toch wel enkele bestuurlijke hervormingen hebben plaatsgevonden – direct op de waterschappen gewezen, al waar zich in zijn ogen een 'revolutie' heeft voltrokken.⁵ Inmiddels is duidelijk dat de in bedoeld interview centraal staande Randstadprovincie er voorlopig niet komt. In zoverre zijn de veranderingen in het waterschapsbestel significanter dan de veranderingen in het gemeentelijk en met name het provinciaal bestel, waar het toch vooral bij schone voornemens is gebleven.⁶ Het onderzoek concentreert zich weliswaar op de institutionele veranderingen

⁴ Wilfried ten Brinke, 'Land in Zee. De watergeschiedenis van Nederland', Amsterdam 2007, p. 51.

⁵ Staatscourant van 8 november 2005, nr. 217, p. 2. Zie in vrijwel identieke bewoordingen Eddy van Hijum, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 28.

⁶ Zie voor een overzicht Van der Pot-Donner, 'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht', bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, veertiende druk, Deventer 2001,

bij de waterschappen, maar kan ook in breder perspectief van belang zijn, doordat het aangrijpingspunten bevat voor institutionele ontwikkelingen die zich bij andere overheidsorganisaties kunnen voltrekken.

De eerste doelstelling ligt aldus in een beschrijving van de contemporaine waterschapsgeschiedenis. De institutionele ontwikkeling van de afgelopen vijftig jaar heeft het waterschap bijna onherkenbaar veranderd. Voor de bestuurlijke en maatschappelijke positie van het waterschap had dit aanzienlijke gevolgen. Werd het waterschap in vroeger tijden – oneerbiedig uitgedrukt – toch enigszins als een ‘quantité négligeable’ beschouwd, vandaag de dag wordt het waterschap gezien, bewonderd én verguisd. De institutionele veranderingen die de Wet modernisering waterschapsbestel brengt, zullen dit effect versterken. Daarmee komt de tweede doelstelling van dit onderzoek in beeld. Wat brengt de nabije toekomst in institutioneel opzicht? Strekking en inhoud van de recente Wet modernisering waterschapsbestel worden beschreven en geanalyseerd, hetgeen ook voor de komende toepassing van deze wet in de praktijk van waarde kan zijn. Waar nodig zal een kritische kanttekening bij de diverse elementen van deze fundamentele wijziging van de Waterschapswet niet ontbreken en worden concrete voorstellen tot verbetering gedaan.

Er wordt echter niet alleen teruggezien, maar ook vooruitgekeken. Dit geldt nadrukkelijk voor de derde en laatste doelstelling van dit onderzoek. Die doelstelling houdt verband met de kritiek die met name de laatste jaren van diverse zijden op het waterschapsinstituut wordt uitgeoefend. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel vormde hier geen uitzondering op. Dicke en Meijerink spreken in dit verband treffend van de ‘chronische vraag’ of waterschappen wel bestaansrecht hebben en plaatsen het waterschap bij wijze van metafoor in de positie van Carthago.⁷ Het waterschapsinstituut kent inderdaad zijn Cato’s. Ook op dit punt is paradoxaal genoeg trouwens sprake van een opvallende breuk met

p. 704–710; A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga m.m.v. J.W.M. Engels, ‘Handboek van het Nederlandse gemeenterecht’, derde druk, Deventer 2004, p. 55–75 en M. Boogers en F. Hendriks, ‘Middenbestuur in discussie’, Tilburg 2005.

⁷ Willemijn Dicke en Sander Meijerink, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 2–8.

het verleden. In vroeger tijden toen ons land met een zekere regelmaat door dijkdoorbraken en overstromingen werd geteisterd, werd de waterschapsorganisatie weliswaar niet zelden rigoureuus op de schop genomen; de bestaansvraag werd echter niet of nauwelijks gesteld. Eigenlijk is die vraag pas aan de orde sinds de waterschappen zich ontwikkeld hebben van 'quantité négligeable' tot volwaardige mede-overheid. Zij zijn uit hun schaduw getreden en staan veel meer in de belangstelling. Vanuit historisch perspectief is de kritiek die het waterschapsinstituut momenteel regelmatig ondergaat, te meer opvallend aangezien daarbij tegelijk wordt erkend dat de taken goed worden uitgevoerd. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit vroeger wel anders lag. Noodzakelijke dijk- en kadeversterkingen werden vanwege de consequenties voor de hoogte van de omslag door de vele kleine polderbesturen nogal eens uitgesteld, met soms desastreuze gevolgen.

Deze chronische vraag verdient een antwoord. Tot dusver heeft het waterschap het lot van Carthago ontlopen, maar heeft deze 'vindingrijkheid op bestuurlijk gebied' nog toekomst? Om meer dan één reden is het noodzakelijk om deze vraag systematisch en objectief te benaderen. Aan de hand van de institutionele verandering die zich in het recente waterschapsverleden heeft voltrokken, zal daartoe een toetsingskader worden ontwikkeld. De hoofdstukken 2 t/m 10 bevatten bouwstenen voor dit toetsingskader, dat in hoofdstuk 11 in zijn geheel zal worden uitgeschreven en toegepast. Dit toetsingskader moet het antwoord geven op de vraag waaraan een goede organisatie van de (regionale en lokale) waterstaatszorg moet voldoen en wat in dat verband de positie van het waterschap kan zijn. Aldus kan dit toetsingskader een rol spelen bij de discussie over het waterschapsbestel, die de komende jaren wellicht opnieuw de kop op zal steken.

1.3 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek concentreert zich op de institutionele ontwikkeling van het waterschap. De aandacht gaat met name uit naar het takenpakket van het waterschap, de financiering en de samenstelling en verkiezing van zijn bestuur. Via de trits belang-betaling-zeggenschap kent dit drietal elementen een sterke onderlinge samenhang. Ondanks deze samenhang is er terwille van het noodzakelijke overzicht voor gekozen deze elementen in de hoofdstukken 7 t/m 9 afzonderlijk te behandelen, hetgeen on-

vermijdelijk tot gevolg heeft dat enige overlap ontstaat. Het voordeel is wél dat beoelde hoofdstukken, die als het ware het hart van dit onderzoek vormen, daardoor afzonderlijk leesbaar zijn. De historische en toekomstige veranderingen van deze elementen worden chronologisch aan de hand van relevante documenten onderzocht en beschreven. Soms wordt iets verder teruggerepen, maar veelal vormt het in 1974 door de Studiecommissie Waterschappen uitgebrachte rapport 'Het waterschap en zijn toekomst' het historische vertrekpunt, te meer waar dit rapport in bepaalde opzichten nog verrassend actueel genoemd mag worden en voor de hedendaagse waterschapsorganisatie van cruciaal belang is gebleken. Vervolgens komt de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977 aan de orde alsmede – waar nodig – de grondwetsherziening van 1983. Deze grondwetswijziging verschafte het waterschap enerzijds voor het eerst een constitutionele verankering direct naast die van provincies en gemeenten en voorzag anderzijds in de totstandkoming van een Waterschapswet. Ook door de Studiecommissie Waterschappen en in de regeringsnota was overigens reeds voor een 'algemene Waterschapswet' gepleit. Uiteraard wordt de totstandkomingsgeschiedenis, strekking en inhoud van deze op 1 januari 1992 in werking getreden Waterschapswet beschreven. Ook de partiële wijziging van deze wet van medio 1999 komt kort aan de orde. Vervolgens gaat de aandacht uit naar de vooral uit waterschapskring zélf afkomstige voorstellen om met name de financiering en de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur te vereenvoudigen en te moderniseren. Met de nodige vertraging hebben veel van deze voorstellen uiteindelijk hun weg gevonden naar de eind 2007 in werking getreden Wet modernisering waterschapsbestel. Ook de totstandkomingsgeschiedenis, strekking en inhoud van deze fundamentele wijziging van de Waterschapswet komen aan de orde. De contemporaine geschiedenis is aldus met de nabije toekomst verbonden.

Het 'hart' van dit onderzoek mag dan in de hoofdstukken 7 t/m 9 liggen; daaraan gaat nog wel iets vooraf en er komt iets achteraan. Na dit inleidende hoofdstuk waarin doelstelling, opzet en maatschappelijke relevantie van het onderzoek centraal staan, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de (vroeg) ontstaansgeschiedenis van het waterschap en het belang van een goede waterstaatszorg voor ons land. Enige kennis daarvan is voor een goed begrip van het vervolg onontbeerlijk. Hoofdstuk 3 plaatst vervolgens de institutionele ontwikkeling van het waterschap in

historisch perspectief en beschrijft in meer algemene zin de periode van het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen tot de totstandkoming van de Waterschapswet en de wijzigingen daarvan. Hoofdstuk 4 doet aan de hand van de ontwikkelingen in het beleid verslag van de bestuurlijke integratie van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer, zoals deze uiteindelijk in 2005 met de totstandkoming van 26 all-in waterschappen in Nederland is gerealiseerd. Voor het hedendaagse waterschapsbestel is deze integratie, die integraal waterbeheer moest vergemakkelijken, van doorslaggevende betekenis geweest. Hoofdstuk 5 ontleedt aan de hand van de Waterschapswet de bestuurlijk-juridische positie van het waterschap als decentraal functioneel lichaam van openbaar bestuur en de (gewijzigde) posities van provincie en Rijk ten opzichte van het waterschap. Hoofdstuk 6 diept de positie van het waterschap iets nader uit en beantwoordt de vraag of het waterschap moet worden gekarakteriseerd als een zelfstandige mede-overheid of als een uitvoeringsorganisatie van het Rijk dan wel de provincie. De hoofdstukken 7 t/m 9 concentreren zich zoals gezegd op de belangrijkste elementen van het functionele karakter van het waterschap: de tot de waterstaatszorg beperkte taakstelling, het eigen belastinggebied en het eigen bestuur. Hoofdstuk 10 plaatst het waterschap vervolgens in het perspectief van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en beantwoordt de vraag of het waterschap aan te merken is als een 'passende bevoegde autoriteit' als bedoeld in artikel 3 KRW, waaraan de toepassing van de richtlijnbepalingen binnen de stroomgebiedsdistricten kan worden opgedragen. Ook de andere institutionele elementen van deze richtlijn, die tot nog toe in de literatuur enigszins onderbelicht zijn gebleven, komen aan bod. Ondanks deze aandacht voor de Europeesrechtelijke dimensie is geen sprake van een rechtsvergelijkende studie. Deze zou ook een geheel andere onderzoeksopzet vergen. Het onderzoek concentreert zich dus op de nationale wet- en regelgeving. Hoofdstuk 11 bevat het toetsingskader waarmee eerdergenoemde chronische vraag kan worden beantwoord. De voorafgaande hoofdstukken bevatten de bouwstenen voor dit toetsingskader. Hoofdstuk 12 bevat ten slotte de samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoek beslaat aldus een periode van een kleine vijftig jaar en concentreert zich op de institutionele vormgeving van het waterschap. Zijn staatsrechtelijke positie en verhouding tot de andere overheden, zijn taken, zijn financiering en de samen-

stelling en verkiezing van zijn bestuur vormen het hart van dit onderzoek. Aangezien de Waterschapswet de belangrijkste vindplaats voor deze institutionele elementen is, staat deze wet in dit onderzoek centraal. Waar nodig wordt daarnaast aandacht besteed aan de diverse beheerswetten op het terrein van de waterstaatszorg en in het bijzonder aan het wetsvoorstel Waterwet, dat deze beheerswetten binnenkort zal integreren. Het onderzoek is afgesloten op 1 augustus 2008. Ontwikkelingen die zich na deze datum hebben voltrokken, zijn met uitzondering van het begin september 2008 verschenen rapport van de Deltacommissie 2008 (zie hiervoor met name paragraaf 8.9) buiten beschouwing gebleven.

Uit het voorgaande blijkt dat het onderzoek de institutionele ontwikkeling van het waterschap als onderzoeksterrein heeft en daarmee in hoofdzaak een bestuurlijk-juridische invalshoek kent. Door de beschrijving van de contemporaine waterschaps-geschiedenis is daarnaast van een zeker historisch karakter sprake, terwijl het in hoofdstuk 11 gepresenteerde toetsingskader onmiskenbaar bestuurskundige trekken vertoont. De bestuurlijke-juridische component voert echter de boventoon. Wat bronnen betreft is het onderzoek hoofdzakelijk gebaseerd op de bestudering van wet- en regelgeving, beleidsnota's, onderzoeksrapporten, literatuur (proefschriften, handboeken en overige vakliteratuur), jurisprudentie en de eigen persoonlijke kennis en ervaring. Wat die wet- en regelgeving betreft vormt de aandacht voor de bestaande en nieuwe provinciale waterschapsreglementen en de institutionele elementen van de KRW een aanvulling op de bestaande literatuur.

1.4 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek

Ten slotte volgt nog een enkel woord over de maatschappelijke relevantie van het onderhavige onderzoek. De institutionele ontwikkeling van het waterschap is significant. Dit geldt in het bijzonder voor de wijzigingen op het terrein van de taakstelling en de bestuurlijke en financiële structuur. Het beschrijven en analyseren van deze wijzigingen in hun onderlinge samenhang, het trekken van conclusies, het doen van verdere aanbevelingen en het aanreiken van een toetsingskader op dit terrein kan van wezenlijke betekenis worden geacht voor de overheidsorganisatie in het algemeen en de organisatie van de (regionale en lokale) waterstaatszorg in het bijzonder. Een der-

gelijke bestuurlijk–juridische analyse heeft tot dusver niet plaatsgevonden. Primair is het onderzoek toegesneden op de situatie in Nederland. Mogelijk kan de analyse echter bijdragen aan een verdere bezinning op ‘Good Water Governance’, die gezien de actuele wereldwijde waterproblematiek ook elders van waarde kan zijn. Als dit onderzoek namelijk één zaak aan het licht brengt, dan is dat het gegeven dat een goede organisatie van de waterstaatszorg niet eindigt, maar begint met de instelling van een deugdelijke institutionele structuur.

Deze analyse van een periode van vijftig jaar heeft in diverse opzichten betekenis en vormt een nuttige aanvulling op reeds bestaande literatuur. De even waardevolle als boeiende dissertatie van Van den Berg⁸ dateert immers al weer van 1982. Er hebben zich juist ná dat jaartal ingrijpende veranderingen in het waterschapsbestel voltrokken. In zoverre beoogt dit onderzoek het stokje van Van den Berg over te nemen en op zijn bevindingen voort te borduren. Er zijn overigens na 1982 met name uit bestuurskundige kring waardevolle publicaties verschenen, waarbij vooral de dissertaties van Dolfing, Van Hijum en Kuks⁹ moeten worden genoemd. Ook de dissertaties van Sneep en Heemskerk¹⁰ alsmede van Schuurman, Van Gelderen en Dekker¹¹ mogen niet over het hoofd worden gezien. Wat de Europese Kaderrichtlijn Water betreft

⁸ J.T. van den Berg, ‘Waterschap en functionele decentralisatie’ (diss.), Alphen aan de Rijn 1982.

⁹ B. Dolfing, ‘Waterbeheer geregeld? Een historisch–bestuurskundige analyse van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland 1600–1800’ (diss.), Leiden 2000; Eddy van Hijum, ‘Kostelijk water. Een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer’ (diss.), Zwolle 2001 en Stefan M.M. Kuks, ‘Water Governance and Institutional Change’ (diss.), Universiteit Twente/CSTM 2004.

¹⁰ J.C. Sneep, ‘Het waterschapsbestuur’ (diss.), Deventer 1980 en W.F.A. Heemskerk, ‘Waterrecht en Waterschapsrecht. Het grenswater de Roer’ (diss.), Echt 1985.

¹¹ J. Schuurman, ‘De prijs van water. Een onderzoek naar de aard en omvang van de regulerende nevenwerking van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren’ (diss.), Arnhem 1988; J.H. van Gelderen, ‘Waterschapslasten’ (diss.), Maastricht 1999 en M. Dekker, ‘Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming’ (diss.), Den Haag 2002.

moet ten slotte gewezen worden op het proefschrift van Van Rijswick.¹² Al deze publicaties zien echter hoofdzakelijk op een zelfstandig element van het waterschapsinstituut, zoals de historie, de bestuurssamenstelling, de financiering, de verontreinigingsheffing, de waterkeringszorg en de internationale en Europeesrechtelijke dimensie. Dit onderzoek heeft de pretentie deze elementen in hun onderlinge samenhang te bezien. Het feit dat over afzonderlijke elementen, soms vuistdikke, dissertaties zijn verschenen, geeft tegelijkertijd aan dat dit onderzoek niet allesomvattend kan zijn.

Deze publicaties brengen mij op een allerlaatste opmerking. Zij kunnen – alle goede bedoelingen ten spijt – niet voorkomen dat, zoals De Goede in 1954 reeds klagend noteerde: ‘Waterstaat en waterschap maken beide geen deel uit van de normale gedachten-inventaris van de Nederlanders’.¹³ Wellicht dat dit onderzoek hierin enige verandering kan brengen. Ten minste staan in dit onderzoek de belangrijkste elementen van het hedendaagse waterschapsrecht centraal en verdiept het de kennis op dit terrein. In het licht van het advies van de Raad van State van najaar 2006 over interbestuurlijke verhoudingen kan dat bepaald geen kwaad. In dit advies¹⁴ onderschreef de Raad de bevindingen van Schlössels¹⁵ dat bepaalde gebieden van de rechtswetenschap met een nationale oriëntatie, zoals het decentralisatierecht en het waterschapsrecht, aan verschillende Nederlandse universiteiten op sterven na dood zijn. Dit onderzoek heeft de pretentie de wetenschappelijke belangstelling voor het water-

¹² H.F.M.W. van Rijswick, ‘De kwaliteit van water. Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater’ (diss.), Deventer 2001.

¹³ Th.A.G.M. van der Weijden opent zijn voorwoord in ‘Weids water. Opstellen over waterrecht ter ere van het afscheid van Alfred van Hall als bijzonder Hoogleraar Waterstaats- en Waterschapsrecht aan de Universiteit Utrecht vanwege het Schilthuisfonds’, onder redactie van Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, Den Haag 2006, met dit citaat uit de bundel ‘Gelderland’, in 1954 uitgegeven ter gelegenheid van de opening van het Huis der Provincie in Arnhem.

¹⁴ Advies ‘Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen’, TK 2006–2007, 30800 VII, nr. 22, p. 31.

¹⁵ R.N.J. Schlössels, ‘Laten wij onze rechtswetenschap verschrallen? Hoog tijd voor discussie!’, NJB 2006, p. 1369–1370.

schapsrecht, volgens De Haan, Drupsteen en Fernhout¹⁶ één van de oudste gedeelten van ons bestuursrecht, te vergroten.

¹⁶ P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 1 Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium', vijfde geheel herziene druk, Deventer 2001, p. 12.

2 De ontstaansgeschiedenis van het waterschap en het belang van een goede waterstaatszorg

2.1 Inleiding

‘Van de in ons land bestaande publiekrechtelijke instellingen hebben de waterschappen zonder twijfel de oudste papieren’. Met deze volzin opent Van den Berg zijn dissertatie, zonder verder lang bij de ontstaansgeschiedenis van het waterschap stil te staan. Van mijn kant wil ik om drie redenen een korte beschouwing aan deze geschiedenis wijden. In de eerste plaats markeert het ontstaan van waterschappen het belang van een goede waterstaatszorg voor ons land. In de tweede plaats is er momenteel een welkome opleving van de aandacht voor de vaderlandse geschiedenis en de historische ‘halteplaatsen’ of ‘plaatsen van herinnering’ c.q. lieux de mémoires¹⁷ in ons land. In dit kader komt de waterstaatsgeschiedenis waaronder begrepen de waterschapsgeschiedenis ook volgens gerenommeerde buitenlandse historici een belangrijke rol toe.¹⁸ Vaderlandse geschiedenis is vooral ook waterstaatsgeschiedenis. Illustratief in dit verband is de themacollectie Nederland–Waterland van de Koninklijke Bibliotheek. Ook Geert Mak toont zich hiervan bewust in zijn openingsbijdrage aan

¹⁷ Deze goed gekozen terminologie is ontleend aan N.C.F. van Sas (red.), ‘Waar de blanke top der duinen’, tweede druk, Pandora 1995; Jan Blokker, Jan Blokker jr. en Bas Blokker, ‘Het vooroudergevoel. De vaderlandse geschiedenis’ (met schoolplaten van J.H. Isings); Amsterdam/Antwerpen 2005 en Wim van den Doel (red.), ‘Plaatsen van herinnering’, Amsterdam 2005, met bijdragen van Marie–Louise Ten Horn–Van Nispen over de drooglegging van de Zuyderzee, die overigens vooral de aanleg van de Afsluitdijk beschrijft (p. 32–43), Kees Slager over de watersnoodramp van 1 februari 1953 (p. 220–231) en Willem van der Ham over de Delta werken (p. 410–421).

¹⁸ Zie voor de buitenlandse historici met name het aan de Nederlandse waterstaatsgeschiedenis gewijde themanummer van Technology and culture, the international quarterly of the society for the history of technology, juli 2002, met bijdragen van Martin Reuss (‘Learning from the Dutch’, p. 465–472), William H. Te Brake (‘Taming the Waterwolf’, p. 475–499) en Arne Kaijser (‘System Building from below’, p. 521–548).

‘De 25 dagen van Nederland’ en besteedt in zijn ‘Opstand der Bataven’¹⁹ aandacht aan onze eeuwige strijd tegen het water. In de derde plaats vanwege het besef dat het voor een goed begrip van het hedendaagse waterschapsbestel noodzakelijk is om enige kennis van historische ontwikkelingen te hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de institutionele elementen daarvan, die in dit onderzoek centraal staan. Bovendien geldt, zoals voor alle geschiedenis, ook hier dat, al naar gelang men daar voor openstaat, uit de geschiedenis het nodige te leren valt voor de toekomst. Om te weten waar je naar toe gaat, moet je weten waar je vandaan komt. Voor de waterstaatszorg geldt dat in optima forma. Dat dit besef ook in Europees verband doordringt, blijkt uit de EU-Richtlijn van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico’s, beter bekend als de Hoogwaterrichtlijn.²⁰ Artikel 4, tweede lid, bepaalt namelijk dat de vereiste voorlopige overstromingsrisicobeoordeling onder meer een beschrijving moet omvatten van de overstromingen die zich in het verleden hebben voorgedaan.

Het waterstatelijk en waterschappelijk ‘vooroudergevoel’ ondergaat hierna dus een korte verkenning, waarbij de nadruk op de institutionele component ligt. Kort omdat dit geen diepgaand historisch boek beoogt te zijn, maar zich op de contemporaine waterschapsgeschiedenis concentreert. Kort ook omdat aan bronnen op dit terrein bepaald geen gebrek is. Zonder ook maar enigszins naar volledigheid te willen streven – de themacollectie van de Koninklijke Bibliotheek beslaat vele meters – wordt, afgezien van het Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis, de aandacht speciaal gevestigd op een vijftal publicaties. Allereerst moet gewezen worden op de diverse publicaties van Van der Linden²¹, waaronder diens fameuze ‘Zeventuig’, waarin van een

¹⁹ ‘De 25 dagen van Nederland. Beslissende momenten uit de vaderlandse geschiedenis’, Waanders, Zwolle 2005–2006. Aflevering 1, ‘Opstand der Bataven’, Geert Mak, p. 7–35.

²⁰ Richtlijn 2000/7/EG, PbEG L 288. Zie de korte beschouwing over deze richtlijn van A. Driessprong en H.J.M. Havekes, *H₂O* 2006, nr. 17, p. 35–37. Een uitvoerige beschouwing is opgenomen in H.F.M.W. van Rijswick (red.), ‘EG-recht en de praktijk van het waterbeheer’, tweede, herziene druk, STOWA, Utrecht 2008, p. 444–472.

²¹ ‘Zeventuig – De middeleeuwse oorsprong van ons moderne waterschapsrecht in zeven exemplen’, H.van der Linden, opgenomen in ‘Waterschapschouw’, Deventer 1977, p. 23–60. Zie voorts diens bijdrage aan ‘Het waterschap, recht en werking’, Deventer 1982, p. 9–34.

zevental elementen van het middeleeuwse waterschapsrecht wordt aangetoond dat deze de tand des tijds vrijwel ongewijzigd hebben doorstaan. Dat dit oordeel zo'n 30 jaar later bepaald anders uitpakt, kan Van der Linden moeilijk worden tegengeworpen. Het geeft wél precies aan hoe ingrijpend de institutionele ontwikkeling de laatste decennia is geweest. In de tweede plaats wordt gewezen op 'Leefbaar Laagland' onder redactie van Van de Ven²², waarvan eind 2003 een vijfde geheel herziene druk compleet met literatuur- en verklarende woordenlijst is uitgebracht. Hierin is nu ook de meer recente waterstaats- en waterschapsgeschiedenis beschreven, zoals de intrede van het waterkwaliteitsbeheer en de invloed die dit op het waterschapsbestel heeft gehad. In de derde plaats wijs ik op de studie van een aantal Leidse wetenschappers onder aanvoering van Raadschelders en Toonen, die in 1993 resulteerde in 'Waterschappen in Nederland'.²³ Dit boek is niet alleen van betekenis vanwege het historische overzicht van de waterstaatszorg en het waterschapsbestel, maar ook vanwege het feit dat daarin – naar mijn weten voor het eerst – die zorg geplaatst wordt in de context van de theorie van Ostrom over het Common pool resource management, waarop in hoofdstuk 6 nog wordt teruggekomen. Toonen mag zonder overdrijving als aanjager worden beschouwd van de aandacht voor het fenomeen waterschap in de kring van de bestuurskundigen. Dit heeft, zoals in hoofdstuk 1 reeds is geconstateerd, de afgelopen jaren in enkele belangwekkende dissertaties uit die kring geresulteerd. Bovendien verscheen begin 2006 een themanummer van 'Bestuurskunde' over de waterschappen met, als de bijdrage van ondernemersvoorman Wientjes buiten beschouwing wordt gelaten, een verrassend positief bestuurskundig oordeel over het fenomeen waterschap.²⁴ In de vierde plaats noem ik – ook al is dat van duidelijk andere orde – het boek 'Polders! Gedicht Nederland', dat in 2005 ter gelegenheid van de Internationale Architectuur Biënnale te Rotterdam onder redactie

²² G.P. van de Ven (red.), 'Leefbaar Laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland', vijfde geheel herziene druk, Utrecht 2003. De titel van de Engelse versie van dit boek is nog treffender: 'Man-made lowlands'.

²³ J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (red.), 'Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling', Hilversum 1993.

²⁴ Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 2–40.

van Adriaan Geuze en Fred Feddes is verschenen.²⁵ Misschien niet eens zo zeer vanwege de bijgevoegde Stamboom der Nederlandse Polders en de Eerste Systematische Polderkaart van Nederland. Misschien ook niet vanwege de in Wankel Land opgenomen boeiende essays van Taverne, Van der Most, Van Schuppen, Van Hall en Geuze. Maar vooral vanwege de prachtige polderbloemlezing, die het grootste deel van dit boek beslaat. Deze bloemlezing van onze bijna 4.000 polders bevat tal van historische wetenswaardigheden, weidse associaties en vooral – het oog wil immers ook wat – oogstrelende plaatjes, zoals de polders en weteringen van Gabriël²⁶, ‘de’ molen van Mondriaan en die van Van Gogh, Ruysdael, Rembrandt en Monet, terwijl ook de befaamde versregels van Marsman over de brede en trage rivieren en die van Vondel over de waterwolf zijn afgedrukt. Dat alles bijeengenomen bewijst inderdaad dat, zoals Geuze en Feddes in hun inleiding stellen, voor een goed begrip van de Nederlandse geschiedenis het perspectief van de polder onmisbaar is. Het begrip ‘polder’ omschrijven zij daarbij als ‘gebieden met een door de mens gemanipuleerde verhouding tussen nat en droog’.²⁷ En passant bekritisieren zij daarbij de hedendaagse aversie tegen het ‘poldermodel’, dat kortweg beschreven wordt als ‘de dijken en de vaarten doen we samen, waarna iedereen (individueel of groepsgewijs) binnen de perken van zijn eigen erf z’n eigen gang kan gaan. We delen een raamwerk van regels en afspraken, en daarbinnen ontstaat een bonte verscheidenheid van polderleven

²⁵ Adriaan Geuze en Fred Feddes, ‘Polders! Gedicht Nederland’, NAi Uitgevers, Rotterdam 2005.

²⁶ Een miniem schoonheidsfoutje vormt het ontbreken van het prachtige schilderij dat Co Westerik in 1970 in opdracht van de UvW van een Nederlandse polder maakte, compleet met molens, een gemaal en een dijkgraaf die tot zijn middel in de omliggende ringsloot staat. Dit schilderij was een geschenk van de UvW aan Rijkswaterstaat ter gelegenheid van de opening van het nieuwe kantoor aan de Koningskade te Den Haag op 9 september 1970 en siert thans de hal van de vijftiende verdieping van dit kantoor. Later zou Westerik, door UvW-voorzitter Th.A.J. Vosters tijdens de openingsplechtigheid aangeduid als een ‘jong kunstenaar van naam’ (Wb 1970, p. 295–298), ook de nieuwe omslag en opmaak van het blad Waterschapsbelangen en het ook momenteel nog gebruikte UvW-logo voor zijn rekening nemen.

²⁷ Schilthuis (Wb 1951, p. 21) omschreef het begrip ‘polder’ in één van zijn vragenrubrieken eerder als: ‘een complex van gronden, dat voor zijn waterhuishouding van de omgeving is afgesloten, in dier voege dat water van buiten dit complex geen verbinding heeft met het water daar binnen, anders dan door kunstwerken, welke die verbinding kunnen tot stand brengen’.

en poldercultuur'. In de vijfde en laatste plaats wijs ik op het eind 2007 verschenen boek 'Land in Zee' van Wilfried ten Brinke.²⁸ Met vaste en enthousiaste hand leidt de auteur ons daarin door onze geschiedenis, die inderdaad een 'watergeschiedenis' is. Tezamen bieden deze publicaties een hechte en rijk geschakeerde beschrijving van de historie van onze waterstaat en waterschappen, waarvan ik bij mijn onderzoek dankbaar gebruik heb gemaakt. Uiteraard doe ik veel auteurs hiermee te kort, met name hen die de geschiedenis van individuele waterschappen minutieus hebben opgetekend. Jubilea vormden daarvoor een uitgelezen aanleiding, maar niet zelden vond dit plaats in het kader van één van de vele waterschapsreorganisaties van de afgelopen vijftig jaar. De juweeltjes die dit heeft opgeleverd mogen als een bijkomend voordeel daarvan worden bestempeld. In de literatuurlijst van Leefbaar Laagland hebben zij hun terechte plaats verworven.

Al die publicitaire aandacht kan overigens niet voorkomen dat de waterstaat en de waterschappen bij het grote publiek nauwelijks bekend zijn. Men leest de algemene staatsrechtelijke en historische literatuur niet. De bekende uitzondering op de regel ziet de waterstaat en de waterschappen daarin veelal niet meer dan een, door de vele ontwikkelingen al snel gedateerde, voetnoot toegemeten. Er verschijnen vuistdikke boeken die onze vaderlandse geschiedenis vertellen waarin het woord 'waterschap' niet voorkomt.²⁹ Het publiek leest ook de grote 'waterromans' van Van Schendel, De Man en Den Doolaard³⁰ niet meer. Voor de meeste mensen blijft het waterschap daardoor toch het 'onbekende laagje Nederland' en 'schaduwmacht' uit Westermans onvolprezen Graanrepubliek.³¹ Onbekend maakt onbemind. Wel is sprake van een kentering als gevolg van de ingrijpende institutionele verandering van de afgelopen drie decennia. Deze heeft het waterschap dichterbij het publiek gebracht. De ingezetenenvertegenwoordiging en –omslag zorgen er bovendien voor dat het publiek post

²⁸ Wilfried ten Brinke, 'Land in Zee. De watergeschiedenis van Nederland', Amsterdam 2007.

²⁹ Han van der Horst, 'Nederland. De Vaderlandse Geschiedenis van de prehistorie tot nu', Amsterdam 2000.

³⁰ A. van Schendel, 'De Waterman', eerste druk, Rotterdam 1933; H. de Man, 'Het wassende water', negende druk, Rotterdam 1930, en A. den Doolaard, 'Het verjaagde water', achtste druk, Amsterdam 1971.

krijgt van het waterschap. Dat die achter de brievenbus niet altijd met enthousiasme wordt begroet, doet hieraan niet af. Ook op literair vlak is er gelukkig sprake van waardevolle aanwas. De nieuwe werken van hedendaagse auteurs als Van Toorn, *De Moor en Brokken*³², waarin de waterstaat op de voor- of achtergrond een rol speelt, brengen eveneens een vergroting van de bekendheid teweeg. De nieuwe roman van Gijs IJlander, getiteld *'Geen zee maar water'* neemt in dat kader een bijzondere plaats in.³³ Niet eens zozeer misschien vanwege de fraai verwoorde opkomst van een nieuwe politieke beweging, de Deltapartij, waarbij de jonge, ambitieuze vrouwelijke Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een leidende rol speelt, maar vooral vanwege het hardnekkige verzet vanuit de bevolking tegen de plannen van deze staatssecretaris om delen van het land weer onder water te zetten, hetgeen de actiegroep *'Bloedend hart'* zelfs tot een heuse bomaanslag op een dijk brengt. De waterstaat staat daarmee in dit boek centraal. Ten slotte speelt in de jongste roman van Kees van Beijnum, getiteld *'Paradiso'*, een dijkdoorbraak een allesbeslissende rol, waarbij het niet veel moeite kost de eerdere afschuiving van de veenkade bij Wilnis als inspratiebron te herkennen.³⁴ Met de literatuur komt het dus wel goed. Maar toch, wie heeft 1953 straks nog lijfelijk meegemaakt?³⁵ Het kan dan ook bepaald geen kwaad dat de waterstaat in de recente canon van de vaderlandse geschiedenis een prominente plaats toebedeeld heeft gekregen. Hellinga³⁶ signaleert dat de strijd tegen het water in deze canon in een viertal *'vensters'* terugkomt en daardoor meer is dan een op zichzelf staande historische gebeurtenis. Die aandacht kan er toe leiden

³¹ Frank Westerman, *'De Graanrepubliek'*, achttiende druk, Olympus 2005, p. 104–105.

³² Willem van Toorn, *'De rivier'*, Amsterdam 1999; Margriet de Moor, *'De verdrinkene'*, Amsterdam/Antwerpen 2005, en Jan Brokken, *'Mijn kleine waanzin'*, Amsterdam/Antwerpen 2004.

³³ Gijs IJlander, *'Geen zee maar water'*, Amsterdam 2007.

³⁴ Kees van Beijnum, *'Paradiso'*, Amsterdam 2008.

³⁵ Denk aan de mare die gaat over het ochtendgebed van een dijkgraaf: *'Onze Vader, geef ons heden ons dagelijks brood en zo af en toe een kleine watersnood'*. Brokken suggereert overigens dat het gebed van een tuinder – met een weliswaar iets andere achtergrond – hier niet zo veel van zou afwijken, *'Mijn kleine waanzin'*, p. 74.

³⁶ Gerben Graddesz Hellinga, *'Geschiedenis van Nederland. De canon van ons vaderlands verleden'*, tweede druk, Zutphen 2007, p. 11. Het betreft achtereenvolgens de vensters Hunebedden, Floris V, de Beemster en de Watersnood van 1 februari 1953.

dat het besef van het belang van een goede waterstaatszorg ook bij het brede publiek toeneemt. Nu lijkt dit besef in het buitenland soms groter dan in eigen land. Laten we onze eigen Hansje Brinker, een Amerikaans verzinsel³⁷, maar bedenken. De schipper van De Twee Gebroeders die op bevel van de burgemeester op 1 februari 1953 zijn schip in het gat in Schielands Hoge Zeedijk voer en daarmee een nog veel grotere overstromingsramp voorkwam³⁸, is wat mij betreft een gerede kandidaat. Een betere historische halteplaats valt nauwelijks te bedenken. Een prachtig initiatief in dit verband is de opstelling van een specifieke watercanon, waartoe de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onlangs een commissie onder leiding van dijkgraaf A. van Hall opdracht gegeven heeft.³⁹ Naar uit dit onderzoek nog mag blijken, verdient ook het waterschap als eeuwenoude vorm van regionaal en lokaal waterbestuur een plaats in deze canon.

2.2 Ontstaan waterschappen

Hoe luidt onze waterstaats- en waterschapsgeschiedenis? Welke ontwikkelingen, halteplaatsen of lieux de mémoires zijn daarin te onderkennen? In kort bestek valt het volgende te zeggen.

Als we de Friezen met hun veelal weer verloren gegane terpen en de Romeinen met hun eerste rudimentaire waterstaatswerken gemakshalve buiten beschouwing laten, beslaat onze waterstaatsgeschiedenis een goede duizend jaar. Door de ontginning van het veen vanaf de negende eeuw ontstond een tot op de dag van vandaag

³⁷ Het verhaal van Hans Brinker stamt uit een Amerikaanse kinderboek, getiteld 'The Silver Skates' van Mary Mapes Dodge uit 1865. Het gedenkteken voor Hans Brinker te Spaarndam werd op 7 juni 1950 door Prinses Margriet in het bijzijn van H.M. de Koningin onthuld. De correspondent van Waterschapsbelangen (Wb 1950, p. 91) meldt terloops dat het monument door Amerikaanse gevers is bekostigd en wijst voorts op een publicatie in het Amerikaanse weekblad Time over deze gebeurtenis, waarin de volgende zin opvalt: Thus, the literal minded Dutch showed that, even now, stories could come true'.

³⁸ Zie Willem van der Ham (red.), 'Hoge dijken diepe gronden; land en water tussen Rotterdam en Gouda. Een geschiedenis van Schieland', Utrecht 2004, p. 251–263, en Ten Brinke, p. 239–240.

³⁹ NRC Handelsblad van 8 mei 2008, p. 2.

voortdurend proces van maaiveldddaling, naast de natuurlijke daling van het land ten opzichte van het gemiddeld zeeniveau. Met name in het zuidwesten trad dit effect op door moertering of selnering, dat wil zeggen zoutwinning uit het zouthoudende veen. Ons land zou door deze maaiveldddaling een 'verdrinkende delta' zijn geworden als onze voorouders niet hadden ingegrepen. Om het land tegen overstroming te beschermen werden vanaf de elfde eeuw de eerste dijken aangelegd, die met wisselend succes nadien steeds verder zijn uitgebreid en verbeterd. Aanvankelijk berustte de waterstaatszorg bij de nog sterk agrarisch georiënteerde lokale buurschappen, die als voorlopers van onze hedendaagse plattelandsgemeenten en als waterstaatswerkers van het eerste uur kunnen worden gekarakteriseerd. Zoals wij tegenwoordig de samenwerkingsfiguur van de gemeenschappelijke regeling kennen, ontstonden vanaf de twaalfde en dertiende eeuw waterschappen omdat de waterstaatsbelangen het draagvlak en vermogen van de individuele buurschappen te boven gingen.⁴⁰ Uiteraard speelde dit met name in de 'lage landen'. De waterstaatsgeschiedenis is echter zeker meer dan een Hollandse geschiedenis. Zo werd het oudste waterschap, Lekdijk Boven-dams, in 1122 in Utrecht opgericht, waarna Rijnland (1255), Schieland (1273), de Grote Waard (1275), de Alblasserwaard (1277) en Delfland (1289) volgden. In het Oversticht, nu beter bekend als Overijssel, werd in 1308 Salland opgericht. In Zeeland ontstonden in deze periode zg. wateringeng, die doordat zij een apart bestuur misten niet als waterschappen kunnen worden aangemerkt. Het betrof in zoverre een soort gemeenschappelijke regeling avant la lettre van samenwerkende dorpsgemeenschappen. Binnen deze grote waterschappen, die wel worden aangeduid als streekwaterschappen, ontstonden later soms polders die dan lokaalwaterschappen werden genoemd. Deze polders, die in de vijftiende eeuw door de introductie van de windmolen een grote vlucht namen, waren uitsluitend met de detailwaterbeheersing belast. De dijken en de grote afwateringswerken werden door de streekwaterschappen beheerd. Waar deze tevens waren belast met het toezicht op de inliggende polders, sprak men van hoogheemraadschappen. Deze – kennelijk eervolle kwalificatie – werd overigens regelmatig ten onrechte gehanteerd. Vanaf de twaalfde en dertiende eeuw ontstonden dus de eerste waterschappen. Van een landelijke trend, laat staan van een blauwdruk, kan daarbij allerminst worden gesproken. In grote delen van het land

⁴⁰ 'Leefbaar Laagland', p. 78–81 en p. 114–118.

werd de waterstaatszorg nog lang door (samenwerkende) buurschappen uitgeoefend. Op de hoge zandgronden ontstonden de eerste waterschappen bijvoorbeeld pas in de negentiende en twintigste eeuw, waarbij Noord-Brabant voor een relatief klein aantal grote en Drenthe voor een groot aantal kleine waterschappen koos. Thans is zoals bekend geheel Nederland waterschappelijk ingedeeld. De vroegere, veelal hooggelegen, 'witte vlekken' behoren voorgoed tot het verleden.

Kenmerkend voor de ontstaansgeschiedenis van het waterschap is dat de oprichting veelal plaatsvond door lokaal en regionaal initiatief, maar soms ook op grafelijke instigatie. In dat kader speelde Floris V (1254–1296) een belangrijke rol. De taken van die eerste waterschappen bestonden uit de dijk- en afwateringszorg.⁴¹ Die dijkzorg wordt gekwalificeerd als overheidstaak pur sang. Om een openingszin van een andere dissertatie⁴² te memoreren: 'De staat, dat zijn de dijken!' meldt Dekker onder verwijzing naar het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht. Het begrip 'staat' wordt daarbij gehanteerd om het publieke optreden te onderscheiden van het private domein en ziet hier niet op de betekenis van het onderscheiden van het centraal gezag van de decentrale autoriteiten. Curieus mag in dit verband de discussie worden genoemd, die tot ver in de vorige eeuw werd gevoerd over het publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke karakter van het instituut waterschap. Hieraan wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed. Plaats en tekst van het vigerende artikel 133 GW laten over dit karakter thans geen enkele twijfel bestaan: het waterschap is een overheidslichaam. De vroegere waterschappen kenden een eigen bestuur, dat naar de democratische maatstaven van die tijd vooral uit aanzienlijken bestond afkomstig uit de (groot)grondbezitters, edelen, kloosters en steden. Het bestuur werd nogal eens via coöptatie aangevuld. Deze waterschappen beschikten over de nodige financiële middelen, al was dit zeker niet van aanvang het geval. Oorspronkelijk leverden de ingelanden vooral bijdragen in natura. Pas vanaf de vijftiende en zestiende eeuw werden deze verplichtingen 'gemeengemaakt' en omgezet in het betalen van een belasting,

⁴¹ De zorg voor de waterkwaliteit werd pas in de twintigste eeuw toegevoegd.

⁴² Marianne Dekker (diss.), 'Het water meester. Het recht rond de overheidzorg voor de beveiliging tegen overstroming', Den Haag 2002.

de omslag.⁴³ Het waterschap kon daardoor aannemers inschakelen voor het verrichten van noodzakelijke werken. Dijkgraaf – in Groningen de ‘Overste Schepper’ genoemd – en (hoog)heemraden waren invloedrijke personen en hadden vergaande bevoegdheden op wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend terrein. Een galg op de dijk vormde hiervan de dreigende illustratie. De denkbeelden van Montesquieu over de scheiding der machten hadden blijkbaar enige tijd nodig om in de waterschapswereld te landen. Zo werd de rechtsmacht van de waterschappen pas in 1841 ingetrokken.⁴⁴ De regering moest deze wet met grote behoedzaamheid door het parlement loodsen en het fiat werd pas verkregen nadat daarvoor een aantal andere bevoegdheden zoals bestuursdwang, parate executie en aardhaling in de plaats werd gesteld. Ook de ‘noodwet’ van 12 juli 1855, Stb. 102, past in dit beeld. Deze wet voorzag in de leemte die bij de provinciale reglementering was geconstateerd op het punt van het kunnen bestraffen van overtredingen van de waterschapskeuren. Met gezwinde spoed werd een wetsvoorstel aangenomen, dat hierin alsnog voorzag en de opbrengst van de boeten bijna als vanzelfsprekend aan het waterschap toebedeelde.

Tot de Franse tijd konden de waterschappen hun taken dan ook relatief autonoom uitvoeren. Koning Lodewijk Napoleon profileerde zich echter als een voorstander van een sterk gecentraliseerde waterstaatszorg, waarin voor de staat een prominente rol was weggelegd. Herhaaldelijk sprak hij zijn verbazing en onbegrip uit over de in zijn ogen halfslachtige bestuurlijke organisatie van de waterstaatszorg in zijn koninkrijk. In diens volgende uitspraak komt dit fraai naar voren: ‘De waterstaat is het voornaamste onderwerp in Holland. Het is het allernoodzakelijkste, om het land, zoveel als de menselijke voorzigtigheid vermag, te verzekeren tegen de woede der zee en bovenal tegen de gevaren, waarmede de rivieren het bedreigen en te dezen een al-

⁴³ ‘Leefbaar Laagland’, p. 150.

⁴⁴ Wet van 9 oktober 1841, Stb. 42. Zie hiervoor ‘Leefbaar Laagland’, p. 226 alsmede Joan van den Honert Thz, ‘Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche wetgeving betreffende de Magt der Hooge en andere Heemraadschappen, Dijk- en Polderbesturen enz.’, Amsterdam 1842 en N.F. van Nooten, ‘De Nederlandsche Wetgeving op de Waterschappen, Dijk- en Polderbesturen’, Schoonhoven 1879.

gemeen stelsel aan te nemen hetgeen altijd in Holland ontbroken heeft.⁴⁵ De onder Franse invloed ontstane versterking van het centrale gezag en het in de Staatsregeling van 1798 geïntroduceerde achttal Agenten, waaronder Eén van inwendige Politie en toezigt op den staat van Dijken, Wegen en Wateren – waarmee Rijkswaterstaat was geboren⁴⁶ – bracht weliswaar enige verandering in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen met zich mee, maar tot wezenlijke ingrepen leidde dit niet. Een paar jaar eerder waren de waterschappen de dans al ontsprongen. Toen de Represantanten van het volk van Holland in 1795 alle bestuurslichamen ‘de oude orde toegegaan’ ontbonden, werd namelijk een uitzondering gemaakt voor de ‘collegiën, die opzigt hebben over dijken en waterwerken binnen de provincie’. De waterstaatszorg werd gewoonweg te existentieel geacht om onbeheerd te laten.⁴⁷ Verder bevatte deze eerste constitutie geen bepalingen over de waterstaat en de waterschappen, of het zou moeten zijn dat in een additioneel artikel het bevaarbaar maken van enkele Noord-Brabantse waterlopen in het vooruitzicht werd gesteld. De ruim twee eeuwen oudere Unie van Utrecht had de waterstaatszorg eveneens ongenoemd gelaten. Pas in de Grondwet van 1814 werd voor het eerst een hoofdstuk Van den Waterstaat opgenomen, dat bestond uit een zestal artikelen en waarin nu ook de ‘Hoge en andere Heemraadschappen, Waterschappen, Dijks- en Polderbesturen en andere dergelijke collegien, hoe ook genaamd’ hun constitutieve vindplaats kregen. De Staatsregeling van 1798 verdeelde het land onder opheffing van de bestaande provincies overigens in – alles ging blijkbaar in achten – een achttal departementen, waarvan de namen als een soort stroomgebiedsdistricten avant la lettre vrijwel alle corresponderden met die van een aantal belangrijke Nederlandse – of in die tijd Bataafse – rivieren, te weten de Eems, de Oude IJssel, de Rijn, de Amstel, de Dommel, de Schelde en de Maas. Echt beklijven deed dat echter niet. Ook de Dijkwet van 1810 trof dit lot en werd in 1835 zonder echt tot uitvoering te zijn gekomen, weer ingetrokken,

⁴⁵ Zie aldus de beschouwing van Toon Bosch over de betekenis van Koning Lodewijk Napoleon voor de nationale waterstaatszorg (1806–1810), *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, 16e jaargang, nr. 2, december 2007, p. 108–119.

⁴⁶ Zie voor de geschiedenis van Rijkswaterstaat het uitvoerig gedocumenteerde boek ‘Twee eeuwen Rijkswaterstaat (1798–1998)’, onder redactie van H.W. Lintsen, Zaltbommel 1998.

⁴⁷ ‘Leefbaar Laagland’, p. 225.

doordat zij door provincies en waterschappen als veel te centralistisch werd ervaren. Nieuwe waterstaatswetten kwamen goeddeels pas in de periode 1890–1910 onder impuls van de Grondwet van 1887 en de daartoe in 1892 ingestelde Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving en in de periode na 1970 tot stand. Wat wél veranderde, is dat vanaf de Franse tijd in de Staatsregelingen en vooral de Grondwetten vrij uitvoerige regelingen over de waterstaat werden opgenomen. Het oppertoezicht op de waterstaat kwam bij de Kroon te liggen en het toezicht op de waterschappen bij de provincies.

Vanaf 1848 werd in de Grondwet voor het eerst de term ‘waterschap’ als overkoepelend begrip gehanteerd, zodat de Hoge en andere Heemraadschappen, Wateringen, Dijk- en Polderbesturen in de Grondwet niet langer werden genoemd.⁴⁸ Ook voorzag deze Grondwet via artikel 191 (‘De wet regelt het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat ...’) in de totstandkoming van een Waterschapswet, zoals in andere bepalingen in een Provincie- en Gemeentewet voorzien werd. Van die Waterschapswet kwam echter niets. Het werd ondoenlijk geacht om al die duizenden waterschappen met hun vele, uiteenlopende regelingen, in één wet onder te brengen.⁴⁹ Een desbetreffend pleidooi van de provincie Groningen kon Thorbecke, toenmalig premier en tevens Minister van Binnenlandse Zaken, waar de waterstaat destijds onder ressorteerde, niet vermurwen. Hieruit moet overigens niet het misverstand rijzen dat Thorbecke geen interesse in het waterschapsrecht en –instituut zou hebben. Het navolgende citaat uit diens brief over de Magt der Provinciale staten uit 1843⁵⁰ bewijst dit: ‘Het onderwerp trekt mij. Het is moeilijk, maar der moeite waard Het raakt eene publieke zorg, die zoo oud schier als de bevolking, voor-

⁴⁸ Zie J.T. van den Berg, ‘De waterschappen onder de Grondwet van 1848. Een golfbeweging’, HWS 1998, p. 316–320.

⁴⁹ Auke van der Woud suggereert dat mogelijk gevreesd werd dat een dergelijk wetsontwerp geïgnd was te stranden, door het verzet van de kamerleden die aan de autonomie van de waterschappen vasthielden (‘Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland’, vijfde druk, Amsterdam 2007, p. 181). Gezien de afloop van de hiervoor genoemde wetsvoorstellen zou Van der Woud het gelijk wel eens aan zijn zijde kunnen hebben.

⁵⁰ Het citaat is voorin opgenomen in het eerdergenoemde boek van Van Nooten. Zie voorts Annemarie Douwes, ‘De waterschappen ten tijde van Thorbecke’, HWS 1998, p. 310–315.

waarde der bewoonbaarheid van ons land was en blijft. Een gebied van provinciale magt, dat in een door de omwenteling niet ontbonden huishouden opgevolgd, met talloze feiten of inrigtingen uit alle eeuwen onzer geschiedenis te doen heeft. Een deel van ons, zoo weinig ontwikkeld, administratief regt, dat vaste regeling te meer behoeft, hoe grooter verscheidenheid van openbare en bijzondere belangen het omvat; en waar tevens de regels, ter overeenbrenging van beider wederzijdsche, duizendvoudige eischen, te betrachten, dieper liggen dan in eenig ander vak van bestuur.’ Wél verzorgde het hoofd van de Afdeling Waterstaat, Quarles van Ufford, een handleiding van liefst 147 pagina’s met eisen waaraan een waterschapsreglement diende te voldoen.⁵¹ Daarbij toonde hij zich niet te goed om een aantal bestaande provinciale reglementen, bijvoorbeeld op het punt van de bezoldiging van de waterschapsbestuurders, uitermate kritisch te beoordelen. De goede vaderlandse zuinigheid was bij hem in vertrouwde handen. Het vergt niet veel fantasie om in deze handleiding een Waterschapswet avant la lettre te zien. Doordat de Afdeling Waterstaat de provinciale waterschapsreglementen diende goed te keuren, ging van deze handleiding een zekere uniformerende werking uit. Met behulp ervan ondergingen de provinciale waterschapsreglementen een grondige vernieuwing. Daarbij stelden de provinciale besturen algemene reglementen vast, die op alle waterschappen in de provincie van toepassing waren, en bijzondere reglementen voor ieder waterschap afzonderlijk, waarin onderwerpen zoals de naam, de gebiedsgrenzen, de taken en de bestuurssamenstelling waren geregeld. Sommige grote waterschappen hadden slechts met één eigen, specifiek reglement te maken. Deze provinciale regelingen vertoonden desondanks onderling toch nog vaak grote verschillen. Nadere harmonisering en uniformering bleef dus geboden. Op de echte organieke wet, die daarin zou kunnen voorzien, moesten waterschappen en provincies echter nog bijna anderhalve eeuw wachten.

De uitvoerige regeling Van den Waterstaat in onze Grondwetten is inmiddels ook al weer verleden tijd. Onze vigerende Grondwet kent – opmerkelijk genoeg voor ons laag gelegen land – geen afzonderlijk hoofdstuk over de Waterstaat meer en bevat

⁵¹ J. Quarles van Ufford, ‘Handleiding voor de vaststelling der nieuwe waterschapsreglementen’, Den Haag 1851. Zie hiervoor ook ‘Leefbaar Laagland’, p. 226–227.

met artikel 133 slechts één artikel, dat bovendien uitsluitend over de waterschappen gaat. Zonder twijfel valt onder het in artikel 21 GW opgenomen sociale grondrecht inzake de overheidszorg voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu de waterstaatszorg te rekenen. In vergelijking met de eerdere constitutionele regelingen doet dit niettemin nogal zuinig aan. De met de grondwetsherziening van 1983 beoogde deconstitutionalisering is hier enigszins doorgeschooten. Ook naar het oppertoezicht van de Kroon zal men tegenwoordig in de Grondwet tevergeefs zoeken.⁵² Dat dit op Europees niveau weinig anders ligt – ook daar zoekt men in het Verdrag en de beoogde nieuwe Grondwet vergeefs naar een regeling over de waterstaat, laat staan naar een Europese Watercommissaris –, is maar een kleine pleister op de wonde.⁵³ Overigens heeft Van den Berg⁵⁴ onlangs betoogd dat er alle aanleiding bestaat om de onderhavige regeling te herijken. In dat kader wordt door hem van ‘een leemte of zelfs van een weeffout’ in de vigerende Grondwet gesproken. Niet een hang naar het verleden, maar de wens van een moderne functionele positiebepaling van het waterschap en de waterstaatszorg brengt hem tot deze conclusie. Naar uit de volgende hoofdstukken nog zal blijken, wil ik hem daarin steunen.

2.3 Het belang van een goede waterstaatszorg

In de vorige paragraaf is de ontstaansgeschiedenis van het waterschap kort toegelicht. In essentie markeert deze ontstaansgeschiedenis het existentiële belang van een goede waterstaatszorg voor ons land. Dit belang laat zich aan de hand van een drietal noties illustreren. Allereerst is er de constatering dat land en water in ons lage

⁵² De in artikel 136 GW aan de Kroon opgedragen beslechting van geschillen tussen openbare lichamen heeft een geheel andere strekking.

⁵³ Wellicht leidt de recente EU-richtlijn overstromingsrisicobeheer tot een steviger fundering van het waterbeheer in het EU-Verdrag. Zie H.J.M. Havekes, *Het Waterschap 2006*, nr. 4, p. 22 en eerder Th.G. Drupsteen in zijn bijdrage aan ‘*Lex aquarum, liber amicorum; Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*’, Den Haag 2000, p. 91–105.

⁵⁴ J.T. van den Berg, ‘De constitutionele verankering van de functionele decentralisatie. Een leemte in de Grondwet?’, opgenomen in ‘*Weids water*’, p. 89–108.

land bij de zee nauw verweven zijn. Pytheas, een Griekse ontdekkingsreiziger, karakteriseerde ons land reeds vóór onze jaartelling als 'een laag gebied, dat half land, half water is'. De Romein Plinius uitte zich enkele eeuwen later in soortgelijke bewoordingen: 'een eeuwig durend twistgebied van de natuur, een landschap waarvan het onzeker is of het bij het land hoort of bij de zee'. Onze vaderlandse geschiedenis kenmerkt zich dan ook door een eeuwigdurende strijd tegen het water, waarbij dan weer het water en dan weer het land aan de winnende hand leek. Grosso modo was tot de zeventiende eeuw sprake van grootschalig landverlies (ontginning veen, turfwinning, moertering en daaropvolgende overstromingen). Vanaf deze periode was het resultaat positief en werden grote arealen land op het water veroverd. Technische innovaties, zoals de molen, het stoomgemaal en de baggermolen, speelden daarbij een belangrijke rol.⁵⁵ Wie historische kaarten legt naast het Nederland, zoals wij dat nu kennen, zal niet veel moeite hebben om de verschillen te ontdekken. Waar vroeger water was, is nu land. In veel publicaties komt in uiteenlopende bewoordingen dan ook het adagium voor: 'God schiep de wereld behalve Nederland, dat schiepen de Nederlanders'.⁵⁶ Alhoewel de naam van ons land, anders dan doorgaans wordt verondersteld, niets met de lage ligging ten opzichte van de zee en de grote rivieren van doen heeft maar alles met de nabije ligging ten opzichte van het in Brussel gevestigde Hof, is het goed om ook nu te beseffen dat Nederland op het grensvlak van land en water ligt. Het is om met Tollens te spreken letterlijk 'uit den vloed gevischt'.⁵⁷ Meer dan 60% van ons land, waarop zo'n 9 miljoen mensen leven, ligt onder zeeniveau en het peil van de grote rivieren. Zonder adequate waterstaatszorg zouden we het niet droog houden.

De kwetsbare ligging van ons land blijkt ook uit het feit dat onze historie op waterstaatsgebied uit een bijna eindeloze reeks grotere en kleinere overstromingsrampen bestaat. De overzichten van Groen en Schmeink, 'Leefbaar Laagland' en 'Polders!

⁵⁵ 'Leefbaar Laagland', p. 101, 141 en 191.

⁵⁶ Door Jan Blokker wordt dit overigens als opschepperij afgedaan, 'Het vooroudergevoel', p. 31.

⁵⁷ 'Waar de blanke top der duinen', p. 116.

Gedicht Nederland'⁵⁸ – die bij meergenoemde Hoogwaterrichtlijn bepaald van pas komen doordat zij ons gebrekkige geheugen ondersteunen – wekken de indruk dat van de ene naar de andere ramp werd toegeleefd. Een mer à boire, anders kun je het niet noemen. De Sint Luciavloed van 1287, de Sint Elisabethsvloed van 1421, de Allerheiligenvloed van 1570, de Kerstvloed van 1717, de Zuiderzeeramp van 1916 en uiteraard de Watersnoodramp van 1953 – om slechts enkele voorbeelden en evenzovele plaatsen van herinnering te noemen – kenden, ook al bestaat twijfel over de exacte gegevens, vele duizenden slachtoffers. Hierbij moet bedacht worden dat het bevolkingsaantal toentertijd beduidend kleiner was. De (im)materiële schade blijft dan nog buiten beschouwing. Ook de vele rivierdijkdoorbraken veroorzaakten grote ellende. Door al deze rampen kwam onze landkaart er soms voor eeuwen anders uit te zien. Zo leidde de Sint Elisabethsvloed, die centraal staat in een van de latere nummers van 'De 25 dagen van Nederland'⁵⁹, er toe dat het complete gebied van de Grote Waard, waar we tegenwoordig de Biesbosch terugvinden, voor lange tijd in een enorme binnenzee transformeerde. Veel dorpen verdwenen voorgoed onder het wateroppervlak. Alleen de kerktorens staken daar als een apocalyptisch panorama nog bovenuit. Wie ooit zoals ik tijdens een door het toenmalige Waterschap De Brielse Dijkkring georganiseerd 'Waterconcert' het in opdracht van een Limburgse fanfare (!) door Philip Sparke gecomponeerde symfonische gedicht 'The sunken village' heeft mogen aanhoren, krijgt wel iets van dat gevoel mee: je hoort of ziet het dorp onder het wassende water verdwijnen. Door de bevolking werden, zoals Schama beschrijft⁶⁰, deze rampen beleefd als voortekenen van een 'apocalyptisch eind van een zondige wereld'. Vanwege al deze rampen typeert Schama ons land als 'vloedsamenleving'.⁶¹ Opvallend is dat al die rampen wel tot discussie over de waterschappelijke indeling leidden en tot wijzigingen daarin – de watersnoodramp van 1953 vormt hiervan een duidelijk voorbeeld –, maar eigenlijk nooit tot een fundamentele discussie

⁵⁸ Koos Groen en Toon Schmeink, 'Waterschappen in Nederland', Baarn 1981, p. 43 en 68–69; 'Leefbaar Laagland', p. 36, 40–41, 103–107, 145, 193–195 en 291–293 en 'Polders! Gedicht Nederland', p. 70–72.

⁵⁹ 'De 25 dagen van Nederland', aflevering 5.

⁶⁰ Simon Schama, 'Overvloed en onbehagen. De Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw', Amsterdam 2006, p. 48.

over het waterschapsinstituut als zodanig. Deze discussie is pas vanaf de tweede helft van de vorige eeuw aan de orde. In die zin heeft het waterschap zich door de eeuwen heen een continue factor in onze overheidsorganisatie betoond. De bestuurlijk-organisatorische wijzigingen losten de problemen overigens soms maar voor enkele jaren op. Pas de voortschrijdende technische mogelijkheden voorzagen meer structureel in de beoogde veiligheid. De aanleg van de Afsluitdijk (1932), de Delta werken (1958–1997) en de balgstuw bij Ramspol (2002) vormen hiervan een tastbaar bewijs. Zoals uit de historie naar voren komt, stelt de geografische ligging van ons land dus eisen aan de wijze waarop met het water dient te worden omgegaan. Dit laatste geldt zeker ook vanuit bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Hiervoor is gebleken dat de waterstaatszorg vanouds – een Nederlandse staat bestond nog niet – decentraal én functioneel door waterschappen is opgepakt. Ook Rijkswaterstaat kan met de tegenwoordige status van Agentschap⁶², waarmee men althans grammaticaal dicht lijkt teruggekomen bij de Agent van inwendige politie uit de Staatsregeling van 1798, als een functioneel georganiseerd onderdeel van de rijksdienst worden gezien.

Hiermee kom ik bij de tweede notie. De strijd tegen het water heeft ons land en zijn bevolking de afgelopen eeuwen gevormd. Het water was daarbij beurtelings vriend en vijand. Juist dankzij de ligging aan de zee en de grote rivieren kon onze ‘koopmansstaat’ zich ontwikkelen en rijkdom vergaren. De telkens terugkerende rampen waren de prijs die daarvoor werd betaald. Met man en macht werd getracht rampen te bestrijden en nieuwe tegenspoed te voorkomen. Als dan toch gezocht wordt naar zaken die de bevolking van ons vandaag de dag volgens velen ‘verwarde’ en met zijn identiteit worstelend land bindt en waar wij trots op kunnen zijn, is de eeuwigdurende strijd tegen het water misschien inderdaad geen slechte keuze. Niet voor niets meldt Schama⁶³ dat de Nederlandse gemeenschap op momenten van het grootste gevaar de meeste deugd en saamhorigheid vertoonde. Het beeld van de zwijgzame silhouetten die tegen een pikzwarte dreigende achtergrond zandzakken aan elkaar

⁶¹ ‘Overvloed en onbehagen’, p. 53.

⁶² Besluit van 19 december 2005, Staatscourant 23 december 2005, nr. 250, p. 22.

⁶³ ‘Overvloed en onbehagen’, p. 56.

doorgeven om een nooddijk aan te leggen, is wellicht de meest sprekende illustratie van saamhorigheid, van lotsverbondenheid, van wat ons bindt. In dat licht valt het te betreuren dat de waterstaatswetgeving enkele jaren geleden afscheid heeft genomen van het dijkleger⁶⁴, de opvolger van de middeleeuwse 'Lantwere'.⁶⁵ Toe te juichen valt dan ook dat het Waterschap Groot Salland de bevolking van de voormalige Hanzestad Kampen inschakelt bij het in werking stellen van de nieuwe, uitermate gecompliceerde, plaatselijke waterkering, die soms letterlijk de huizen doorklieft. Het misverstand moet overigens niet rijzen dat dankzij de technische staaltjes van tegenwoordig nieuwe rampspoed voorgoed verleden tijd is. Helaas dreigt dit gevoel soms wel post te vatten. Op zichzelf is dat ook verklaarbaar, nu wij – ik constateer dit met de grootst mogelijke terughoudendheid – historisch gezien de langste periode beleven zonder watersnoodramp van enige betekenis. Weliswaar was het langs de grote rivieren in 1995 kantje boord, maar de cijfers liegen niet. Sedert 1953 is er in Nederland niemand ten gevolge van een watersnoodramp omgekomen en dat kunnen weinig (Europese) landen ons nazeggen. Dit laatste blijkt met zoveel woorden uit de toelichting bij de eerdergenoemde Hoogwaterrichtlijn. Alleen al tussen 1998 en 2004 hebben zich ruim honderd grote overstromingen in Europa voorgedaan, waarbij 700 mensen zijn omgekomen. Met de recente overstromingen in onder meer Bulgarije, Roemenië, Oekraïne en Engeland is die toelichting al weer ruimschoots door de harde werkelijkheid ingehaald. Het is hier niet de plaats om oorzaken voor onze relatieve nationale veiligheid te zoeken, maar het lijkt een niet al te gewaagde veronderstelling dat onze specifieke waterstaatsorganisatie daar tenminste voor een deel aan heeft bijgedragen. Om in de woorden van het befaamde gedicht van Marsman te blijven, die organisatie geeft in ieder geval het water een stem. Vanzelfsprekend moet die stem – bijvoorbeeld in de vorm van een RIVM-rapport⁶⁶ – wel gehoord willen wor-

⁶⁴ Zie de beschouwing van A. Driesprong en I. Poortvliet over de betreffende wijziging van de waterstaatsnoodwetgeving, HWS 2002, p. 162–171.

⁶⁵ Zie voor hedendaagse burgerplichten de afscheidsrede van J.B.J.M. ten Berge, 'Burgerplichten jegens de overheid. Tussen normaal en abnormaal', Alphen aan den Rijn 2007, waarin ook gezegd wordt op de klassieke onderhoudsplichten op het terrein van de waterstaat (p. 12).

⁶⁶ Rapport 'Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen', RIVM Bilthoven 2004, waarin het verwachte jaarlijkse verlies aan mensenlevens

den. Dat is vandaag de dag niet anders dan vroeger. Zeespiegelstijging, klimaatverandering, verstedelijking en bodemdaling staan ons niet toe rustig achterover te leunen, maar vereisen voortdurende waakzaamheid. De waterwolf slaapt nooit. De sombere voorspelling van klimatologen dat onze bevolking over een aantal jaren noodgedwongen de hogere delen van ons land zal moeten opzoeken en onze Keistad Amersfoort tot zeehaven gepromoveerd wordt⁶⁷, moet ons scherp houden. Gelukkig hebben we ook iets meer tijd dan in de indrukwekkende film 'The day after tomorrow' van Roland Emmerich uit 2004, die enkele jaren geleden in de bioscoop te bewonderen was, geboden wordt. Niet eens erg veel later werd het door de toeschouwers veronderstelde science fiction-karakter van deze film wreed verstoord en hoorden we voor het eerst van een Tsunami en van de orkaan Katrina, die New Orleans teisterde. Waakzaamheid blijft dus eens te meer geboden. Mede dankzij de even ongemakkelijke als indrukwekkende waarheid van Oscar- en Nobelprijswinnaar Al Gore en recente adviezen van de Adviescommissie Water onder leiding van Z.K.H. de Prins van Oranje en de Commissie Vellinga, die in hoofdstuk 8 nog aan de orde komen, lijkt dit besef gelukkig weer aanwezig.⁶⁸ In dat kader past ook de epiloog van Leefbaar Laagland, waarin, kennelijk onder het motto van de aanval is de beste verdediging, de mogelijke aanleg van een voorhoededijk van Den Helder tot Hoek van Holland wordt gesuggereerd.⁶⁹ De toekomst zal nut en noodzaak van deze suggestie uitwijzen. Als de bekende paal boven het even bekende water staat dat zo nu en dan ook delen van het vroeger op het water veroverde land zullen moeten worden teruggegeven. De waterschappen zullen om met Van Schuppen⁷⁰ te spreken moeten durven en willen 'retireren'. Nederland is nooit af. Dit laatste geeft tegelijkertijd aan dat waterstaatszorg niet statisch kan en mag zijn. Steeds zal, net als in het verleden,

door overstromingen in ons land minimaal tienmaal hoger wordt geschat dan het verlies ten gevolge van de gezamenlijke externe veiligheidsrisico's (zie p. 159–160).

⁶⁷ L'histoire se répète? Zie 'Amersfoort lag aan zee. Waterschapskroniek Vallei & Eem 777–1616', Margriet Mijnsen–Dutilh, Stichting Publicatie Oud–Utrecht 2007.

⁶⁸ Niettemin blijft het – zie hoofdstuk 8 – moeilijk om in de rijksbegroting voldoende financiële middelen voor de primaire waterkeringen vrij te maken.

⁶⁹ 'Leefbaar Laagland', p. 412–416.

⁷⁰ Steven van Schuppen, 'De stem van het water. De ramp in ons mentale landschap', in 'Polders! Gedicht Nederland', p. 18–20.

moeten worden ingespeeld op interne en externe ontwikkelingen die nieuwe kansen bieden, alsmede op de per definitie veranderende maatschappelijke eisen. Dat vergt de nodige veranderingsgezindheid, waarvan het begin september 2008 verschenen rapport van de Deltacommissie 2008⁷¹ ruimschoots blijk geeft. Dit geldt weliswaar vooral, maar zeker niet uitsluitend in technisch en beleidsmatig opzicht. Ook in institutioneel opzicht zal men de bestuurlijk–organisatorische bakens van tijd tot tijd moeten durven verzetten. Dat geldt niet alleen voor ons, maar ook en misschien nog wel veel meer voor andere landen. De frequentie van watersnoodrampen elders in de wereld noopt daar toe. In veel landen ontbreekt het namelijk eenvoudigweg nog – zo is uit een recente studie⁷² opnieuw gebleken – aan een deugdelijke institutionele structuur die voor een adequate behartiging van de waterstaatszorg, in het bijzonder voor een goed beheer en onderhoud van de waterstaatswerken, noodzakelijk is. Nederland lijkt in zoverre een zekere voorsprong te hebben.

Daarmee kom ik als vanzelf bij de derde en laatste notie. Het misverstand bestaat soms dat waterschappen een typisch Nederlands bestuurlijk fenomeen zouden zijn. Zonder twijfel hebben onze waterschappen heel oude rechten en zijn zij vanwege hun specifieke institutionele vormgeving uniek te noemen. Dit neemt echter niet weg dat ook andere landen soms al lang(er) soortgelijke instituties kennen. Zo wijst Heemskerk⁷³ er in zijn dissertatie op dat onze oosterburen reeds in de middeleeuwen ‘Zwangsgenossenschaften’ kenden, die met de termen ‘Sielverbände’ en ‘Sielachten’ werden aangeduid. Kenmerk van deze vroege samenwerkingsverbanden was de rechtsplicht om gezamenlijk tegen de dreiging van het water op te treden. Voorts bevatte het rapport van de Studiecommissie Waterschappen, dat in het volgende

⁷¹ Rapport ‘Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008’, Den Haag 2008. Uit het feit dat bij de aanbidding van dit rapport aan de Tweede Kamer tegelijkertijd de kabinetsreactie werd aangeboden, blijkt het grote belang dat het kabinet aan dit rapport hecht (TK 2007–2008, 31710, nr. 1). Zie in algemene zin en voor eerste reacties op het rapport HWS 2008, nr. 10, p. 8–17 en H₂O 2008, nr. 18, p. 4–10.

⁷² Rapport ‘In search of good watergovernance. An exploration of watergovernance arrangements abroad’, DHV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DG Water, Den Haag 2008.

⁷³ Heemskerk (diss.), p. 153–157.

hoofdstuk nog uitvoerig aan de orde komt, in bijlage 6 reeds een notitie omtrent het waterschapswezen in België, (West-)Duitsland, Engeland en Frankrijk. Nederland heeft dus niet het alleenrecht op het waterschapsmodel. Niettemin heeft ons land op het terrein van de waterstaatszorg reeds eeuwen een naam hoog te houden. Onze waterstaatswerkers van het eerste uur trokken reeds regelmatig de grens over naar Duitsland, Frankrijk, Engeland, Japan en andere landen om hun kennis te delen, te exporteren.⁷⁴ Inmiddels is deze exportkans opnieuw op waarde geschat en in de publicatie 'Een wereld om water'⁷⁵ van het Netherlands Water Partnership (NWP) en het Civieltechnisch Centrum Uitvoering, Research en Regelgeving (CUR) verwoord. Gezien de grote opdrachten die enkele Nederlandse ingenieurbureaus onlangs in New Orleans wisten binnen te slepen, werpt deze gezamenlijke aanpak vruchten af. Er wordt al gesproken van 'The Dutch Standard'. Opvallend in dat kader is dat niet alleen de technische know how, maar ook de institutionele kennis van regionaal en lokaal gedecentraliseerd waterbeheer in het buitenland veel belangstelling ondervindt. Publicaties als 'Success Factors' en 'Water governance'⁷⁶ voorzien op de Wereld Water Fora en tijdens de vele andere internationale contacten in een aantoonbare behoefte. 'Learning from the Dutch' in institutioneel perspectief, om het in de woorden van Reuss te zeggen. Zo langzamerhand begint internationaal door te dringen dat een adequate waterstaatszorg niet uitsluitend uit de aanleg van nieuwe waterstaatswerken bestaat, maar ook nadrukkelijk een institutionele component kent. 'Good Water

⁷⁴ 'Leefbaar Laagland', p. 98–100, 140–141, 188–190 en 248–250. Helga S. Danner, Johannes Renes, Bert Toussaint, Gerard P. van de Ven en Frits David Zeiler, 'Polder pioneers. The influence of Dutch engineers on water management in Europe, 1600–2000', Utrecht 2005. Zie ook het mooie overzicht in de Geschiedeniskrant, bijlage bij de Volkskrant van 10 oktober 2007, p. 14–15.

⁷⁵ 'Een wereld om water. Naar een nieuwe aanpak voor de Nederlandse watersector', NWP/CUR, Amsterdam 2005. Zie voorts het interview met NWP-voorzitter Kraaijeveld, HWS 2006, nr. 2, p. 14–15.

⁷⁶ 'Success Factors in self financing local water management', R.W. Uijterlinde, A.P.A.M. Jansen en C.M. Figuères, Unie van Waterschappen, Den Haag 2003. 'Water governance. The Dutch water board model', Herman Havekes, Fon Koemans, Rafaël Lazaroms, Dimitri Poos en Rob Uijterlinde, Unie van Waterschappen, Den Haag 2004. Begin 2008 verscheen van laatstgenoemde uitgave een derde, geheel geactualiseerde, druk.

Governance' wordt een harde noodzaak.⁷⁷ Ook dit gegeven is voor het vervolg van dit onderzoek van betekenis.

2.4 Slotbeschouwing

Wanneer het drietal noties uit de vorige paragraaf ter afronding wordt samengevat, ontstaat het volgende beeld. In de eerste plaats zal de organisatie en de uitoefening van de waterstaatszorg net als in het verleden ook in de toekomst continue, specialistische aandacht moeten krijgen. Onze ligging ten opzichte van de zee en het waterpeil van de grote rivieren staat niet toe hier lichtzinnig mee om te gaan, willen nieuwe waterstaatkundige rampen met succes worden voorkomen. Tegelijkertijd impliceert de complexiteit van waterstaatkundige werken dat de waterstaatszorg geen zaak is van de korte politieke termijn, maar van lange(re) adem. In de tweede plaats zal van de nodige dynamiek sprake moeten zijn. Waterstaatszorg kan geen statisch geheel zijn. Aan de hand van de per definitie veranderende maatschappelijke eisen zal regelmatig moeten worden bijgestuurd en de technische en bestuurlijke vernieuwing moeten worden gezocht. Dit vereist enerzijds een grote deskundigheid en anderzijds een flinke dosis veranderingsgezindheid. In de derde plaats is het belang van een adequate waterstaatszorg en –organisatie geen typisch Nederlands fenomeen. Overal op de wereld staat de waterproblematiek hoog op de agenda. Bovendien pleegt het water zich niet aan bestuurlijke grenzen te storen. Vanuit deze optiek is het noodzakelijk om ook de internationale component van de waterstaatszorg scherp voor ogen te houden. Van buitenlandse ontwikkelingen valt te leren en het buitenland kan op haar beurt met de wijze waarop de waterstaatszorg in ons land is georganiseerd haar

⁷⁷ Zie in dit verband de recente oproep van Lodewijk de Waal en Ben Lamoree, respectievelijk voorzitter van de raad van toezicht en directeur van het IRC International Water en Sanitation Centre te Delft, in de Volkskrant van 30 juni 2008, p. 7. De Waal en Lamoree dringen er op aan om niet alleen onze kennis van dijken, dammen en leidingen te exporteren, maar om ook te helpen het beheer van watersystemen te ontwikkelen, waarvan de strijd tegen corruptie deel uit moet maken. De Waal en Lanoree pleiten aldus voor 'good water governance'.

voordeel doen. Deze notie vormt terecht een belangrijk element van de Watervisie van het kabinet, getiteld 'Nederland veroveren op de toekomst'.⁷⁸

Als ten slotte het in hoofdstuk 11 toegezegde analysekader voor ogen wordt genomen, reikt dit hoofdstuk over de ontstaansgeschiedenis van het waterschap en het belang van een goede waterstaatszorg één belangrijke bouwsteen aan. Dat is het criterium van de continuïteit. Het begrip continuïteit moet dan niet worden verstaan als handhaving van de status quo, als een zekere starheid, maar als continue, deskundige aandacht voor de waterstaatszorg met gevoel voor noodzakelijke veranderingen en (middel)lange termijnbesef.⁷⁹ Of de zeespiegel deze eeuw nu met een halve of anderhalve meter stijgt⁸⁰; evident is dat diverse ontwikkelingen er toe nopen voortdurend aandacht voor de waterstaatszorg en daarmee voor de veiligheid en bewoonbaarheid van ons land te hebben. Die aandacht mag niet worden opgeofferd aan andere belangrijke opgaven waarvoor de overheid zich per definitie ziet gesteld. Evident is evenzeer dat dit continuïteitscriterium niet in de laatste plaats een institutionele component heeft.

⁷⁸ TK 2006–2007, 27625, nr. 101. Zie over deze visie 'Water in transitie', bijdrage van Mark Dierikx aan 'Aquarius. Liber Amicorum voor Rein van der Kluit', onder redactie van Herman Havelkes en Erik Kraaij, Unie van Waterschappen, Den Haag 2007, p. 7–11.

⁷⁹ J. van der Vlist, toenmalig dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen, benadrukt het langetermijnkarakter van het waterbeleid waardoor het politiek moeilijk hanteerbaar is. De politiek heeft namelijk een kortetermijnkarakter. Zie diens bijdrage in het themanummer Waterschappen van de Staatscourant van 16 november 1999, nr. 221, p. 23–24.

⁸⁰ De Deltacommissie verwacht tot 2100 een zeespiegelstijging van 0,65–1,30 meter en tot 2200 van 2–4 meter.

3 Institutionele ontwikkeling in historisch perspectief; van Diepdelvers naar Waterschapswet

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de ontstaansgeschiedenis van het waterschap beschreven. Tot ver in de twintigste eeuw kon het waterschap zijn taken in betrekkelijke rust uitoefenen. Weliswaar traden de nodige institutionele wijzigingen op. Zo groeide het aantal waterschappen tussen 1900 en 1950 van 2.000 naar 2.600 en deed naast het traditionele ‘ongebouwd’ het ‘gebouwd’ voorzichtig zijn intrede in het waterschapsbestuur en de financiering. Voor een groot deel van de eveneens sterk groeiende bevolking bleef het waterschap een volstrekt onbekend fenomeen. De eigenaren van onroerende zaken vormden tezamen het waterschapsbestuur en brachten de voor de taakuitoefening benodigde financiële middelen op. Met name na de Tweede Wereldoorlog kwam hierin verandering. De toename van de overheidsbemoediging op tal van terreinen, de schaalvergroting, de industrialisatie en de toenemende verwevenheid tussen verschillende beleidsterreinen misten op de waterstaatszorg en het waterschapsbestel hun uitwerking niet. Dit leidde tot een diepgravende gedachtewisseling over het waterschapsbestel, die aanvankelijk – zoals door diverse auteurs is aangegeven⁸¹ – vooral uit financiële motieven voortkwam, maar al snel een veel bre-

⁸¹ Zie het voorwoord van toenmalig Unievoorzitter Th.A.J. Vosters in ‘Waterschapschouw. Opstellen geschreven ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen’, F.J. Kranenburg, L.J. de Ruiter en J.H.M. Kienhuis (red.), Unie van Waterschappen, Deventer 1977, p. IX–XII; de bijdrage van J.H.M. Kienhuis aan ‘Waterschapspeilingen. Opstellen ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen’, A.P. van den Berge, G.J. Bakker en J.H.M. Kienhuis (red.), Unie van Waterschappen, Den Haag 1987, p. 9 e.v.; de bijdrage van A. Warburg aan ‘Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst. Bundel ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving’, S.B. Boelens, Th.G. Drupsteen, H. van der Linden, P.J. de Loor en J.J.I. Verburg (red.), Zwolle 1992, p. 75–78; de bijdrage van C.H. Brainich von Brainich-Felth aan Waterschappen in Nederland, p. 126–129 en – het meest uitvoerig – de bijdrage van H. van Brink aan ‘De Staat van Water’ onder redactie van A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes, Lelystad 1999, p. 245–262.

dere strekking kreeg. De waterschappen zijn daarmee – om met Steenbeek te spreken⁸² – ‘uit een beschaduwde, zij het door een rijke traditie geschakeerde positie naar voren getreden in het volle licht van de publieke belangstelling en dynamiek’. Uiteindelijk resulteerde deze gedachtewisseling in een nieuwe constitutionele plaatsbepaling en organieke verankering van het waterschap. Tegelijkertijd transformeerde het waterschapsbestel in deze periode betrekkelijk geruisloos tot de 26 all-in waterschappen, zoals die nu bestaan. Onder de term ‘all-in waterschap’ moet een waterschap worden verstaan dat zowel belast is met de zorg voor de waterkering als de waterhuishouding (waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer inclusief de zuivering van afvalwater). Deze majeure gedaantewisseling – binnen de overheidskolom uniek⁸³ – is voldoende reden om in dit hoofdstuk in meer algemene zin bij de institutionele ontwikkeling van het waterschap stil te staan. In de volgende hoofdstukken, met name die over de taken van het waterschap, de financiering en de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur, zullen die institutionele ontwikkelingen meer in detail worden beschreven en geanalyseerd. Bovendien is een zekere kennis van de studies en nota’s waar deze ontwikkeling op gebaseerd is en die uiteindelijk uitmondde in de totstandkoming van de Waterschapswet onmisbaar voor een goed begrip van de inhoud en strekking van de navolgende hoofdstukken⁸⁴

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen, dat in 1974 resulteerde in het rapport ‘Het waterschap en zijn toekomst’. Vervolgens komt het standpunt van de regering, zoals neergelegd in de nota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ uit 1977, aan de orde. Hierna wordt kort stilgegaan bij de bevindingen van de Commissie Waterschapsbestuur, in het bijzonder

⁸² J.G. Steenbeek in ‘Het Waterschap, recht en werking’ onder redactie van B. de Goede, J.H.M. Kienhuis, H. van der Linden en J.G. Steenbeek, Deventer 1982, p. 5.

⁸³ Zie Th.G. Drupsteen in zijn bijdrage in ‘Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst’, p. 347.

⁸⁴ Deze informatie mag voorts worden gezien als een vriendelijk bedoeld weerwoord in de richting van hen die hebben gesteld dat voor het waterschapsinstituut zoals wij dat nu kennen nooit bewust gekozen zou zijn. Zie in deze zin P. van Rooy en oud-minister N. Kroes in de Volkskrant van 17 februari 2004; P. van Rooy, Staatscourant 16 februari 2004 en H₂O 2004, nr. 4, p. 6–7.

bij het door deze commissie ontwikkelde begrippenkader. Vervolgens komt de grondwetsherziening van 1983 aan bod, waarbij het waterschap voor het eerst een zelfstandige positie naast de andere lichamen van openbaar bestuur is toegekend. Hierna worden de ontwikkelingen in de gedachtevorming over functionele decentralisatie beschreven, waarna de totstandkoming van de Waterschapswet aan de orde komt. Een korte slotbeschouwing rondt dit hoofdstuk af.

3.2 De Studiecommissie Waterschappen

Al relatief snel na de Tweede Wereldoorlog zorgde de financiële positie van de waterschappen voor hoofdbrekens. Het tweetal obligatieleningen dat de toenmalige Unie van Waterschapsbonden in 1952 uitschreef, kon de financiële nood maar tijdelijk lenigen.⁸⁵ De watersnoodramp van 1953 gaf – het initiatief dateert van vlak daarvoor – een extra impuls aan de oprichting van de Nederlandse Waterschapsbank in 1954, waardoor de Unie zich weer op haar kerntaken kon concentreren. De watersnoodramp, die daar overigens slechts één van de oorzaken van was, leidde bovendien tot de instelling van de Commissie Financieel Bestel Waterschapswezen. De voorstellen van deze commissie resulteerden in het kader van de totstandkoming van de Deltawet tot indringende discussies over de draagkracht van de getroffen gebieden en de daar gelegen waterschappen. De ruimhartige regeling die uiteindelijk vooral op aandrang van de Tweede Kamer werd getroffen, kon de financiële nood van de waterschappen echter niet volledig oplossen. Dit resulteerde op 4 december 1963 in een opvallend adres van de Unie van Waterschapsbonden (UvW) aan de regering.⁸⁶ Hierin werd kort en goed aangedrongen op een bijdrage van de Staat van 30% in de gewone dienst van de waterschapsbegrotingen. Dit verzoek werd gebaseerd op de overweging dat bij het functioneren van de waterschappen niet slechts de eigenaren van het onroerend goed belang hebben, maar ook andere belangen worden gediend,

⁸⁵ Zie Vosters in zijn eerdergenoemde voorwoord.

⁸⁶ Zie Warburg, p. 75–76; C.H. Brainich von Brainich–Felth, p. 126, en ‘De Waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar’, J.J.I. Verburg (red.) m.m.v. E.I. van den Bos–Boomsma, M.G.C.M. Castelijns, H.J.M. Havekes, W.G.M. Heldens en I. Poortvliet, tweede druk, Zwolle 1995, p. 2–3.

die voor de waterschapsfiscus helaas onbereikbaar waren. Als representant van die belangen kon de Staat optreden, zodat een bijdrage van die zijde gerechtvaardigd werd geacht.

Naar aanleiding van dit adres van de UvW werd – het poldermodel moest kennelijk nog ingevoerd worden – een volledig uit rijksambtenaren bestaande werkgroep ingesteld, die onder voorzitterschap stond van J.G.Steenbeek, toenmalig hoofd-directeur bestuurlijk–juridische zaken van de Hoofddirectie van de Waterstaat. Deze werkgroep rapporteerde ruim drie jaar later en bleek weinig te voelen voor het pleidooi van de UvW. Ook in de toekomst zouden de waterschappen hun kosten volgens de werkgroep op het onroerend goed moeten verhalen. De gedachte van een algemene rijksbijdrage werd afgewezen. Verbetering van de financiële positie van de waterschappen diende langs andere weg te worden bereikt, waartoe de werkgroep de navolgende concrete maatregelen opperde:

- voortgaande concentratie van waterschappen;
- het afstoten door de waterschappen van oneigenlijke taken;
- het invoeren van heffingsregelingen die alle belanghebbende zakelijk gerechtigden naar de mate van hun belang in de waterschapssector omvatten;
- het waar nodig bevorderen van evenwichtige bestuursverhoudingen;
- het overnemen in beheer en onderhoud door het Rijk van de hoogwaterkering tegen de Noordzee;
- het verlenen van bijdragen in het beheer en onderhoud van andere hoogwaterkeringen, die in waterschapsbeheer blijven;
- het verlenen van eenmalige rijksbijdragen in de aanleg van werken, zoals verbetering van de waterhuishouding en sanering van de waterverontreiniging.

Het zal geen verbazing wekken dat de UvW teleurgesteld reageerde op het rapport van de werkgroep. Weliswaar werd de aandacht voor de financiële problemen van de waterschappen positief ervaren; met de voorgestelde maatregelen kon men niettemin slecht uit de voeten. Aangedrongen werd op voortgezette studie in breder verband. Nadat ook het Eerste–Kamerlid Teijssen hier tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 1965 vurig voor gepleit had⁸⁷,

⁸⁷ Warburg, p. 75.

kwam het daar enkele jaren later van. Eind 1968 werd door toenmalig minister Bakker van Verkeer en Waterstaat de Studiecommissie Waterschappen ingesteld, die de status van staatscommissie kreeg en al vóór haar aantreden de geuzennaam Diepdelderscommissie kreeg toebedeeld.⁸⁸

Waar de hiervoor genoemde onderzoeken vanwege de aanleiding overwegend een financieel karakter hadden, kende het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen een veel bredere strekking. Dit blijkt uit het instellingsbesluit⁸⁹ waarin de commissie opgedragen werd: ‘functie en structuur van de waterschappen te onderzoeken, daarbij mede de verhouding van deze instellingen tot andere openbare lichamen in aanmerking nemend, en dienaangaande aanbevelingen te doen’. Het begrip ‘functie’ uit de taakopdracht is door de commissie inderdaad ruim geïnterpreteerd. Het bestaansrecht van het waterschap is tijdens de studie van de commissie nadrukkelijk aan de orde gekomen. De commissie stond onder voorzitterschap van F.J. Kranenburg, Commissaris der Koningin in de provincie Noord-Holland. Zij kende een brede samenstelling – het poldermodel had inmiddels duidelijk ingang gevonden – met naast vertegenwoordigers uit departementale, provinciale, gemeentelijke en waterschapskring een aantal (vroegere) leden uit de wereld van het parlement, het bedrijfsleven, de landbouw en de wetenschap. Ook eerdergenoemde Steenbeek participeerde, nu als hoogleraar in het Staats- en Administratief Recht aan de Rijksuniversiteit Utrecht, in de commissie.

De studiecommissie nam, zoals het diepdelders betaamt, ruim de tijd voor haar onderzoek en bracht in 1974 een gedegen en stevig onderbouwd rapport uit.⁹⁰ Dit rap-

⁸⁸ Kienhuis meldt dat deze Bommeliaanse naam aan de fantasie van mw. A.P. Schilthuis ontsproten is, zie ‘Het Waterschap van oud naar nieuw’, J.H.M. Kienhuis, Th.W. Westerwoudt en J.T. van der Wal, Hoogheemraadschap van Delfland, Delft 1993, p. 11.

⁸⁹ Het instellingsbesluit van 19 november 1968 is afgedrukt in Wb 1968, p. 338, terwijl de installatieredes van minister Bakker en commissievoorzitter Kranenburg zijn opgenomen in Wb 1969, p. 100–103.

⁹⁰ Rapport ‘Het Waterschap en zijn toekomst’, Den Haag 1974.

port was van een groot aantal aanbevelingen voorzien.⁹¹ Zonder twijfel luidde de belangrijkste conclusie van de studietoelating dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door in die zorg gespecialiseerde lichamen, dat wil zeggen waterschappen, diende te worden uitgeoefend (p. 18–19). De studietoelating kende daarbij grote betekenis toe aan het aan de functionele bestuursvorm gebonden kenmerk, dat degenen die bij de taakvervulling speciaal belang hebben, in beginsel de kosten daarvan dragen en vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Ook de soepele wijze waarop de taak en organisatiestructuur van het waterschap door de provinciale wetgever konden worden aangepast, achtte de studietoelating een belangrijk gegeven. Ten slotte achtte de commissie van essentieel belang dat de waterschapsvorm de mogelijkheid bood de zorg voor de regionale en plaatselijke waterhuishouding en de waterkering, die daarmee vaak nauw in verband staat, in de daarvoor territoriaal passende waterstaatkundige verbanden te doen uitoefenen. Aldus kon tevens recht worden gedaan aan de in die verbanden bestaande samenhang tussen de verschillende aan de waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheersing verbonden aspecten. De provincie, gemeente en de op dat moment in zwang zijnde gewesten zag de studietoelating vanwege de op andere basis totstandgekomen begrenzungen dan ook niet als een wenkend alternatief. Alles bijeengenomen vormde dit voor de studietoelating voldoende reden om te opteren voor toedeling van de waterstaatszorg aan functioneel bestuur, zoals dat in waterschappen tot uitdrukking komt en dus af te wijken van de op zichzelf ook door haar onderschreven regel dat toedeling van taken aan het algemeen bestuur in beginsel de voorkeur verdient.

Als taken voor het waterschap zag de studietoelating met name de zorg voor de waterhuishouding en de waterkering weggelegd. Van oudsher vertrouwd taken voor het waterschap dus. Van belang hierbij is dat de studietoelating zich een vurig voorstander betoonde van het in één bestuurlijke hand brengen van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer. Van de op dat

⁹¹ Deze aanbevelingen zijn integraal afgedrukt in Wb 1974, p. 345–347, tesamen met eerste, deels kritische reacties van H. van Rossum, S.O. van Poelje en H. van der Linden. Zie ook A.P. van den Berge, 'Nader bekeken. Notities bij het Diepdelversrapport', Wb 1975, p. 119–127. Algemeen punt van kritiek vormde de onvoldoende aandacht die in het rapport aan de waterkingszorg zou zijn gewijd.

moment in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) opgenomen mogelijkheid om voor 'gescheiden' beheer te kiezen, waarvan zoals uit hoofdstuk 4 nog zal blijken in de praktijk veelvuldig gebruik werd gemaakt, moest de studietoelichting niets hebben (p. 22–23). Evenmin voelde de studietoelichting voor een ontwikkeling waarin de waterschappen zouden worden uitgebouwd tot milieuschappen. De schoenmaker diende zich nadrukkelijk tot zijn waterstaatsleest te beperken. Wat de organisatie van het waterschapsbestel betreft pleitte de studietoelichting voor voortgaande concentratie. Niet alleen de externe ontwikkelingen, maar ook de ontwikkelingen binnen de waterstaatszorg noopten tot een krachtig bestuurlijk bestel. De studietoelichting benadrukte dat 'de waterhuishouding in ons land niet in vele kleine, los van elkaar staande huishoudinkjes is op te delen' (p. 11). De lezer van nu is wellicht weinig onder de indruk van deze stellingname. Als evenwel bedacht wordt dat er ten tijde van het verschijnen van het rapport van de studietoelichting nog zo'n 800 waterschappen bestonden – in alle soorten en maten – zal de lezer zich kunnen indenken wat deze stellingname van de studietoelichting indertijd teweegbracht. Kennelijk was de studietoelichting zich hier van bewust. Zij kwam namelijk met een opvallend nieuw geluid. Aangedrongen werd op een beperkt aantal van circa 20 zg. hoofdwaterschappen, die waterstaatkundig op de grote rijkswateren zouden moeten aansluiten en één of meer stroom- of boezemgebieden zouden moeten omvatten (p. 27–28). Binnen deze hoofdwaterschappen zou er, met name in laag-Nederland, plaats kunnen zijn voor middelgrote waterschappen, die als zogenaamde binnenwaterschappen van en hiërarchisch ondergeschikt aan de hoofdwaterschappen een meer beperkte, vooral op de kwantitatieve waterbeheersing gerichte taak konden vervullen. Voor deze nieuwe waterschappelijke indeling zou naar het oordeel van de studietoelichting bij algemene maatregel van bestuur, voor te bereiden in samenspel met provincies en waterschappen, een structuurschets dienen te worden opgesteld. Gemakshalve voegde de studietoelichting aan haar rapport een kaart met een globale aanduiding van deze hoofdwaterschappen toe, waarvan ten minste kan worden gezegd dat de kaart aanduiding niet zo heel veel afwijkt van de gebiedsindeling van de 26 all-in waterschappen, zoals deze thans ruim dertig jaar later bestaat.

Het bestuur van het waterschap diende volgens de studietoelichting in beginsel te bestaan uit vertegenwoordigers van die groepen van belanghebbenden, die een duidelijk, rechtstreeks en continu belang bij de taakvervulling van het waterschap had-

den, als zodanig aanwijsbaar waren en om die reden ook in de omslagheffing werden betrokken. De studietoelichting kende daarmee grote betekenis toe aan de 'aloude'⁹² trits belang–betaling–zeggenschap. Op basis hiervan kende de studietoelichting de eigenaren en gebruikers van ongebouwde onroerende goederen, de eigenaren van gebouwde onroerende goederen, de gebruikers van bedrijfsgebouwen en de vervuilers zetels toe in het waterschapsbestuur. Derhalve pleitte de studietoelichting voor opnemingsrecht van de pachters; voor opnemingsrecht van de categorie ingezetenen werd, afgezien van hun hoedanigheid van (huishoudelijke) vervuilers, niet gepleit. Gezien de nadruk die de studietoelichting op de trits legde, mag opmerkelijk worden genoemd dat de opnemingsrecht van enkele niet aan bepaalde categorieën gebonden bestuursleden door haar expliciet gesuggereerd werd. Deze suggestie kwam voort uit de vrees van de studietoelichting dat het waterschapsbestuur niet op alle in het geding zijnde belangen en inzichten acht zou slaan. Naar het oordeel van de studietoelichting diende het waterschap zijn beleid namelijk mede af te stemmen op belangen, waarop het in zijn taakuitoefening niet primair was gericht, maar die het daarbij wel raakte. Dit konden in concreto belangen zijn van zeer uiteenlopende aard, zoals belangen van natuurbehoud, van landschapsschoon, van algemene economische aard en van ruimtelijke ordening. De plaats die het waterschap in de maatschappij inneemt – zo merkte de studietoelichting op – kan het er voorts ook toe verplichten, dat het zich ook de behartiging aantrekt van bepaalde belangen buiten de waterstaatszorg om, zoals recreatiebelangen, die speciaal in het kader van het beheer van waterstaatswerken kunnen worden bevorderd.⁹³ De studietoelichting bleek zich overigens terdege bewust van deze inbreuk op de trits en zag voor deze bijzondere categorie bestuursleden dan ook slechts enkele zetels weggelegd (p. 38–39).

Wat betreft de financiële aspecten benadrukte de studietoelichting de functionele bestuursvorm van het waterschap, waarbij koppeling van belang, betaling en zeggenschap het centrale uitgangspunt vormt (p. 41–44). De omslagplichtige categorieën

⁹² Bij dit vermeende aloude karakter past in zoverre een kanttekening dat de waterschapsbesturen vaak tot na de Tweede Wereldoorlog uitsluitend werden gevormd door de categorie ongebouwd. De trits gold alleen voor en binnen deze categorie.

⁹³ Dit doet al enigszins denken aan de 'brede kijk', die later in de derde Nota Waterhuishouding van het waterschap werd verwacht. Zie hiervoor hoofdstuk 7.

dienden in zoverre identiek te zijn aan de hiervoor genoemde in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden. Overigens betekende eerdergenoemd uitgangspunt volgens de studiec commissie niet dat het altijd de omslagplichtigen zélf zouden moeten zijn die door het waterschap worden aangeslagen en rechtstreeks aan het waterschap betalen. Met name bij de pachters zou het doelmatig kunnen zijn om de omslagheffing via de eigenaar-verpachter te laten lopen, zodat een (ingewikkelde) pachtersregistratie zou kunnen worden ontlopen. Genoemd uitgangspunt impliceerde daarentegen volgens de studiec commissie wél dat geen ruimte bestond voor bijdragen van het Rijk of de provincies in de algemene middelen van het waterschap, maar slechts voor doeluitkeringen gericht op de vervulling van de afzonderlijke waterschapstaken. Voor doeluitkeringen in het vlak van de waterstaatszorg bestond volgens de studiec commissie aanleiding als de taakvervulling functioneel of territoriaal meer omvat dan de rechtstreekse belangen van de omslagplichtigen, hetgeen met name bij de zee- en rivierwaterkering aan de orde was. Daarnaast zou in bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen bestaan tot het verlenen van incidentele bijdragen.

Een laatste punt dat in dit kader aandacht verdient is het pleidooi van de studiec commissie voor de totstandkoming van een wettelijke regeling waarin de hoofdlijnen van de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen en van de wijze waarop hun taakvervulling moest plaatsvinden, zouden worden vastgelegd (p. 32). In een dergelijke 'algemene Waterschapswet' zouden volgens de studiec commissie ook die onderwerpen kunnen worden bijeengebracht, die tot dan toe in afzonderlijke 'waterschapswetten', zoals de Bevoegdhedenwet en de Keurenwet, opgenomen waren. De studiec commissie realiseerde zich daarbij dat een dergelijke algemene wettelijke regeling voor de waterschappen geen uitputtende regeling zou zijn, zoals de Gemeentewet dat voor de gemeenten wél is. De wettelijke regeling zou in belangrijke mate het karakter van een kaderwet kunnen hebben, die de provinciale besturen tot nadere regeling zou roepen. Aldus werd nadrukkelijk niet beoogd de reglementeringstaak van de provincies naar het Rijk over te hevelen, doch slechts een wettelijke regeling bepleit voor die aspecten van de interne organisatie van de waterschappen en van hun werkwijze die om een vastliggende, uniforme voorziening vroegen. De studiec commissie toonde er zich daarbij van bewust dat een dergelijke regeling niettemin toch wel een aanmerkelijke inperking van de toen in hoofdzaak autonome bevoegdheden van

de provincie impliceerde. Van strijd met de bepalingen van de toenmalige Grondwet was volgens de studiecmissie evenwel geen sprake, al zou het meebrengen dat bij herziening van de Grondwet de desbetreffende bepalingen van hoofdstuk XI dienden te worden aangepast. Overigens constateerde de studiecmissie in haar rapport (p. 30–33) – alsof men er Quarles van Ufford nog eens op nagelezen had – dat de wijze waarop de provinciale besturen in de toenmalige situatie hun wetgevende en toezichthoudende taak vervulden, niet zonder kritiek was gebleven. Aangevoerd werd dat het vrijwel geheel overlaten van deze taak aan de provinciale besturen een doelmatige waterschapsorganisatie, waar nodig over de in waterstaatkundig opzicht meestal willekeurige provinciale grenzen heen, in de weg stond. De waterschapsreglementering en de organisatie van de waterstaatszorg in de verschillende provincies liepen meer uiteen dan nodig en wenselijk was te achten, waarbij de studiecmissie met name op de organisatie van de waterkwaliteitszorg wees. Ook de uiteenlopende provinciale regelingen voor het geldelijk beheer (begrotings- en rekeningsvoorschriften), de omslagheffing (vrijdommen, classificatie) en de waterschapsverkiezingen vormden een doorn in het oog van de studiecmissie. De provincies werden opgeroepen hun eigen provinciale gezichtshoek te verruimen en bij de waterschapsorganisatie niet langer het eigen territoir tot uitgangspunt te nemen. Ook de Kroon ont kwam trouwens niet aan de toorn van de studiecmissie. Deze zou van haar goedkeuringsrecht ten aanzien van de provinciale besluiten slechts in zeer geringe mate gebruik weten te maken om onjuistheden in de organisatie van het waterschapsbestel en de inrichting van de waterschappen tegen te houden. Als oplossing voor deze problematiek zag de studiecmissie naast de door haar bepleite structuurschets de totstandkoming van een Waterschapswet, waarin de positie van het oppertoezicht versterkt diende te worden.

De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van de Studiecmissie Waterschappen zijn hiermee aangegeven. Aan het eind van deze beschouwing past nog een kanttekening. Met alle respect en waardering voor dit rapport moet worden vastgesteld dat de studiecmissie niet lang naar alternatieven voor het waterschap als regionale en lokale waterbeheerder lijkt te hebben gezocht. Weliswaar werden hier op p. 19 wel enkele woorden aan gewijd; van een grondige zoektocht was geen sprake. De bestaansreden van het waterschap werd relatief snel aangenomen. De studie-

commissie zocht het in die zin niet in een besteldiscussie, maar in een institutionele innovatie van het waterschap. Afgezet tegen de taakopdracht van de studiec commissie concentreerde zij zich niet zo zeer op de ‘functie’ als wel op de ‘structuur’ van het waterschap, hetgeen min of meer reeds in haar naam besloten lag. Als verzachtende omstandigheid voor deze benadering kan worden aangevoerd dat op het moment dat de studiec commissie haar onderzoek uitvoerde, de toekomstige positie van provincie en gemeente vanwege de plannen inzake de reorganisatie van het binnens lands bestuur allesbehalve duidelijk was. De studiec commissie wijdde hier op p. 16 van haar rapport ook een korte beschouwing aan. In dat perspectief heeft de studiec commissie voor zekerheid willen kiezen. Haar brede samenstelling stond er daarbij garant voor dat alle relevante factoren aan bod konden komen. De onderhavige kanttekening maakt de aanbevelingen van de Studiec commissie Waterschappen overigens niet minder overtuigend.

3.3 Regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’

Medio 1977 reageerde de regering door het toezenden van twee nota’s aan de Tweede Kamer op het rapport van de Studiec commissie Waterschappen. In dit kader is de nota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ zonder enige twijfel van de meeste importantie aangezien deze nota op het waterschapsbestel als zodanig ziet. De ondertitel luidt dan ook ‘Regeringsnota over de toekomst van de waterschappen’.⁹⁴ De andere nota, getiteld ‘Het beheer van waterkeringen langs de Nederlandse kust’⁹⁵, is zeker ook van betekenis, maar ziet uitsluitend op het vraagstuk van het beheer van de Noordzeekust van Den Helder tot Cadzand. Over dit specifieke punt had de minister de Studiec commissie Waterschappen verzocht zich afzonderlijk uit te spreken. De studiec commissie had in 1975 aan dit verzoek voldaan en geconcludeerd dat ook deze

⁹⁴ TK 1976–1977, 14480, nrs. 1–2. Zie hiervoor A.H. Schmeink, ‘Samenvatting van de regeringsnota over het waterschapsbestel’, Wb 1977, p. 270–283. Het commentaar van de UvW op deze nota is opgenomen in Wb 1977, p. 476–482.

⁹⁵ TK 1976–1977, 14481, nrs. 1–2. Zie hiervoor A. Schoemaker, ‘Het beheer van de waterkeringen langs de Nederlandse kust’, Wb 1977, p. 309–313. Het commentaar van de UvW op deze nota is opgenomen in Wb 1977, p. 489–491.

waterkeringen aan waterschappen zouden moeten worden opgedragen. De regering nam deze aanbevelingen ter harte, zij het dat de Deltawerken, de Afsluitdijk en de primaire waterkeringen op de Waddeneilanden bij het Rijk in beheer bleven. De eerdere suggestie van de Werkgroep Steenbeek om de waterkeringen langs de Noordzeekust in beheer en onderhoud bij het Rijk te brengen was daarmee de wereld uit.

Op deze plaats gaat de aandacht dus vooral uit naar de nota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?'. Door IJff⁹⁶ is gememoreerd dat indertijd sterk gearzeld zou zijn om deze nota aan het parlement aan te bieden. Dit hield verband met het feit dat de visie op de toekomst van het waterschapsbestel in die jaren zeker niet onomstreden was. Een niet onbelangrijk deel van het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke krachteveld was toentertijd van oordeel dat functionele bestuursorganen per definitie dienden te verdwijnen. Met de val van het kabinet Den Uyl in april 1977 verviel deze aarzeling en kwam de weg vrij om de nota aan de Tweede Kamer te zenden.⁹⁷ Het zal met deze achtergrond te maken hebben dat de nota van een nadrukkelijk vraagteken werd voorzien, want gezien tekst en strekking van de nota had dat vraagteken best achterwege kunnen blijven.⁹⁸

De belangrijkste conclusie van de nota was dat het oordeel van de Studiecommissie Waterschappen dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door waterschappen zou dienen te worden uitgeoefend, werd onderschreven. In de nota (p. 10–11) werden drie voorwaarden geformuleerd waaraan een goede organisatie van de waterstaatszorg volgens de regering diende te voldoen:

- de waterstaatszorg moet doelmatig kunnen worden uitgeoefend;
- zij moet waar mogelijk gedecentraliseerd worden uitgeoefend, en

⁹⁶ J. IJff, 'Waterschappen in Nederland', p. 19.

⁹⁷ Kienhuis vertelde mij dat deze aarzeling vooral verband hield met de plannen voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur. De waarheid zal ook hier ergens in het midden liggen.

⁹⁸ Wellicht ligt hierin de reden dat in sommige publicaties dit vraagteken consequent is weggelaten. Zie Van der Pot–Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 14^e druk, Deventer 2001, p. 787; P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 1, p. 542, en Van Hijum (diss.), p. 31.

– de uitoefening van de waterstaatszorg moet geschieden met afweging en behartiging van alle betrokken belangen.

In hun onderlinge samenhang rechtvaardigden deze voorwaarden volgens de regering de keuze voor het waterschap als openbaar lichaam van functioneel bestuur waaraan de waterstaatszorg diende te worden opgedragen. Als hoofdtaken voor de waterschappen zag de regering daarbij met de studietoelichting de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding weggelegd. De regering bleek in haar oordeel overigens bepaald minder uitgesproken dan de studietoelichting. Opgemerkt werd dat het oordeel van de studietoelichting niet door een ieder gedeeld werd en dat er ook stemmen opgingen om de waterstaatszorg bij de provincie onder te brengen (p. 11). Niettemin achtte ook de regering de waterschapsvorm het meest geschikte organisatorische model, waarbij terzijde naar desbetreffende internationale ontwikkelingen werd verwezen. Benadrukt werd echter dat ‘de hier uitgesproken voorkeur voor de waterschapsvorm een minder absoluut karakter heeft dan de Studietoelichting haar geeft’ (p. 12).

De centrale stellingname van de studietoelichting ondervond aldus steun bij de regering. Die steun was er zeker niet voor alle aanbevelingen van de studietoelichting. Zo voelde de regering weinig voor de bepleite indeling van het land in hoofd- en binnenwaterschappen⁹⁹, terwijl – zacht gezegd – genuanceerd werd gedacht over het pleidooi voor voortgaande concentratie van waterschappen en het samenbrengen van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer. Zo merkte de regering over het zuiveringsbeheer op dat het voor de hand lag voor de vervulling van die taak in de eerste plaats aan de waterbeheerder te denken. ‘Strikt nodig’ achtte zij die opdracht aan de waterbeheerder echter niet. ‘Aan de eisen, die het waterkwaliteitsbeheer in het algemeen en het zuiveringsbeheer in het bijzonder stellen, mag – aldus de regering – dan ook niet een overheersende invloed op de bepaling van de omvang van de waterschappen worden toegekend’ (p. 14). Welis-

⁹⁹ K.F.H. Schorer heeft nog een vergeefse poging gedaan om het idee van hoofd- en binnenwaterschappen nieuw leven in te blazen. Zie diens bijdrage aan ‘De waterstaatszorg in Nederland. Verankerd in het verleden, flexibel naar de toekomst. Opstellenbundel t.g.v. het 35-jarig bestaan van de studietoelichting voor Waterstaatsrecht en Waterschapsbeheer 1958–1993’, Den Haag 1993, p. 55–72.

waar diende voorop te staan dat 'beheerseenheden moeten worden verkregen, die beschikken over de nodige bestuurskracht en een goed toegerust apparaat en die uit een oogpunt van de waterstaatkundige verzorging van een streek en de betrokkenheid van de specifieke belanghebbenden daarbij als een samenhangend geheel kunnen worden beschouwd. Dit uitgangspunt zal niet voor alle delen van het land tot dezelfde oplossing leiden. Voor sommige delen van het land zal het meebrengen, dat een verdere samenvoeging en schaalvergroting van waterschappen kan worden tot stand gebracht, zodanig dat lichamen ontstaan, die qua formaat en draagvlak in staat zijn om alle taken op het vlak van de kwantitatieve en kwalitatieve waterhuishouding en de waterkeringszorg in hun gebied te verrichten.' (...) 'Er zullen echter ook delen van het land zijn, waar voor het tot stand brengen van grote waterschappen als hier-vóór bedoeld een geschikte basis ontbreekt.' (.....) 'Dit zal dan gevolgen hebben voor het takenpakket, dat aan dergelijke waterschappen kan worden toebedeeld. Indien als uitgangspunt is genomen dat deze waterschappen de waterstaatkundige verzorging in de zin van de kwantitatieve waterbeheersing in hun gebied en de bescherming van dat gebied tegen buitenwater voor hun rekening kunnen nemen, behoeft zulks niet in te sluiten dat zij ook voor de uitoefening van de waterkwaliteitstaak, althans in al haar onderdelen, zijn berekend.' (p. 15–16). Alles bijeengenomen bracht dit de regering tot de navolgende conclusie over de vormgeving van het waterschapsbestel: 'dat voor de waterschappen noch wat hun formaat noch wat hun taak aangaat een eenvormig model kan worden ontworpen. Voor differentiatie zal op grond van waterstaatkundige en bestuurlijke overwegingen – in samenhang met elkaar – aanleiding bestaan. Deze conclusie verschaft nog geen scherp getekend beeld van de indeling en functieverdeling tussen waterschappen onderling en tussen waterschappen en provincies, zoals men zich voor de toekomst in ons land zou moeten voorstellen. Een dergelijk beeld kan ook hier niet worden gegeven' (p. 16–17). Daarbij werd er door de regering op geattendeerd dat de organisatie van de plaatselijke en regionale waterstaatszorg primair een taak van de provincies (in samenwerking met de waterschappen) was. Ook werd er op gewezen dat de ontwikkeling van het waterschapsbestel een proces was dat zich bij voorkeur geleidelijk zou moeten afspelen, waarbij rekening kon worden gehouden met historisch gegroeide omstandigheden. Mede in dit licht werd de door de studiegcommissie bepleite landelijke structuurschets van de hand gewezen en werd geopteerd voor zogenaamde provinciale basisschetsen

voor de waterschapsindeling. Opmerkelijk in dit verband is dat de regering zich niet-temin liet verleiden tot het geven van ‘enige algemene indicaties’ (p. 21) omtrent de minimumomvang van de waterschappen. Voor de zuiveringstaak achtte zij een draagvlak van 750.000 tot 1.000.000 inwonerequivalenten nastrevenswaardig. Voor het waterkwantiteitsbeheer en de waterkeringszorg werd gedacht aan een grootte van ten minste 20.000 hectaren.

Deze voorzichtige en genuanceerde opstelling van de regering – pas in de derde Nota Waterhuishouding van 12 jaar later zou krachtig gepleit worden voor de totstandkoming van all-in waterschappen – komt met de kennis van nu uiteraard enigszins gedateerd over. Zij moet uiteraard wel geplaatst worden in de toenmalige context waarin nog 678 waterschappen bestonden waaronder een zevental zuiveringsschappen. Dit neemt overigens niet weg dat, afgezet tegen de stevige koers die de studiec ommissie voor ogen stond, de insteek van de regering als wel erg terughoudend moet worden bestempeld. De door de regering ingewonnen reacties op het rapport van de studiec ommissie hebben daarbij ongetwijfeld een rol gespeeld. Vanzelfsprekend werd de hoofdconclusie van de studiec ommissie in waterschapskring toegejuicht.¹⁰⁰ Voor een aantal deelconclusies (voortgaande concentratie, integratie van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, het idee van hoofd- en binnenwaterschappen en het afwijzen van bijdragen van Rijk of provincie in de algemene middelen van het waterschap) gingen de handen echter maar moeilijk op elkaar. In algemene zin achtten de waterschappen bovendien de belangrijke waterkeringstaak in het rapport van de studiec ommissie onderbedeeld.¹⁰¹

Op het vlak van de bestuurssamenstelling koos de regering daarentegen nadrukkelijk voor vernieuwing. Zij bleek van mening dat de studiec ommissie nog te zeer van de reeds bekende categorieën van belanghebbenden was uitgegaan en stelde dat in de waterschapsbesturen ook het algemeen belang, gesublimeerd in de inwoners, diende te worden opgenomen (p. 26). Dit was niet alleen gewenst met het oog op de behartiging van de belangen waarop de taakvervulling van het waterschap niet speciaal gericht was, waarop eerder door de studiec ommissie was gezinspeeld. Ook bij het

¹⁰⁰ In Wb 1975, p. 234–246, is het commentaar van de UvW op het Diepdelversrapport integraal afgedrukt. In Wb 1976, nrs. 6 en 7, zijn enkele provinciale reacties op het rapport opgenomen.

¹⁰¹ Zie Wb 1974, p. 343–372 en 388–405 en Wb 1977, p. 271.

belang van een voldoende waterkering, waarmee de veiligheid van iedereen in het beschermde gebied gemoeid was, en bij het belang van een zodanig waterbeheer in kwantitatieve en kwalitatieve zin dat het natuurlijk milieu en het landschap zo goed mogelijk werden beschermd, was eveneens het belang van een ieder gemoeid. In waterschappen waarin dat algemeen belang duidelijk sprak, zouden volgens de regering aldus ook de inwoners als groep van belanghebbenden in het waterschapsbestuur dienen te worden opgenomen. Het aantal aan de verschillende groepen belanghebbenden toe te delen bestuurszetels mocht daarbij volgens de regering niet de uitkomst van een platte rekensom zijn (dat wil zeggen evenredigheid met de bijdrage in de omslagheffingen), want de aard en intensiteit van de belangen waren daarvoor te sterk uiteenlopend. De eigenaren en gebruikers van ongebouwde eigendommen, die immers voor hun bedrijfsvoering afhankelijk waren van de dagelijkse taakuitoefening van het waterschap, zouden zich volgens de regering (p. 27) van een 'daadwerkelijke invloed op het bestuursbeleid van het waterschap' verzekerd moeten weten, terwijl voor de andere groepen belanghebbenden een 'redelijke mate van zeggenschap in de gang van zaken in meer algemene zin' zou moeten worden gewaarborgd. Hoe de verdeling van het aantal bestuurszetels in concreto zou moeten luiden, zou volgens de regering afhangen van de omstandigheden en vooral ook van de taak, die het waterschap te vervullen had. Het mag duidelijk zijn: naar concrete modellen voor de zetelverdeling wordt in de nota tevergeefs gezocht. Wat de verkiezing van de verschillende categorieën belanghebbenden betreft ademde de regeringsnota een duidelijke voorkeur voor directe verkiezingen en maakte daarbij (zelfs) geen uitzondering voor de vertegenwoordigers van de industriële en huishoudelijke vervuilers en de inwoners. Ten aanzien van laatstgenoemde categorie werd gewezen op het alternatief van verkiezing door gemeenteraad of provinciale staten.

Wat de financiën van het waterschap betreft werden de aanbevelingen van de studiecommissie weer vrijwel onverkort onderschreven. Expliciet werd nog eens uitgesproken dat met name bij de zee- en rivierwaterkering bijdragen van het Rijk aan de waterschappen op hun plaats waren en dat de wens om deze bijdragen wettelijk vast te leggen zou worden gehonoreerd. Wel zag de regering minder problemen schuilen in de invoering van een aparte pachtersomslag. Dit punt zou – zoals het dan vaak heet – nog eens goed tegen het licht gehouden worden (p. 30).

Voorts onderschreef de regering het pleidooi voor het totstandbrengen van een algemene Waterschapswet. Deze 'kaderwet, die de provinciale besturen tot nadere regeling roept' (p. 35), zou in nauwe samenwerking met provincies en waterschappen ter hand worden genomen. In een bijlage bij de regeringsnota werd al vast inzicht verschaft in de onderwerpen die bij de voorbereiding van de algemene Waterschapswet in beschouwing zouden moeten worden genomen. Wanneer dit overzicht gelegd wordt naast de Waterschapswet, zoals die een kleine vijftien jaar later in werking trad, mag zonder meer van een vooruitziende blik worden gesproken. Daarbij erkende de regering de door de Studiecommissie Waterschappen gesignaleerde tekortkomingen in de wijze waarop de provinciale besturen hun (reglementerende en toezicht houdende) taak ten aanzien van de waterschappen vervulden (p. 23–25). Wat de middelen ter verbetering betreft zag de regering – anders dan de studiecommissie – deze in de eerste plaats op het provinciale bestuursniveau zélf liggen. Door interprovinciale samenwerking in IPO-verband zou de gewenste uniformiteit van de regeling van de inrichting van de waterschappen en van de voor deze instellingen geldende voorschriften kunnen worden bevorderd. Die samenwerking werd voorts ook bepleit ten aanzien van interprovinciale waterschappen. Tegelijkertijd erkende de regering dat met deze samenwerking niet altijd zou kunnen worden volstaan, al was het maar omdat onzeker was dat die samenwerking steeds tot stand zou komen. Met de studiecommissie bleek de regering van oordeel dat de Kroon – voor het geval dat een juiste waterschapsindeling en –reglementering niet tot stand zou komen – over de bevoegdheid zou moeten beschikken om aan de provincies aanwijzingen te geven dan wel zélf tot instelling en reglementering over te gaan. De twijfel omtrent de ruimte die de wetgever onder vigeur van de toenmalige grondwetsbepalingen had om een dergelijke regeling te treffen, zou volgens de regering moeten worden opgeheven en de door de studiecommissie bepleite Waterschapswet zou de vindplaats voor de beoogde bevoegdheden van de rijksoverheid moeten zijn.

Een laatste opmerking in dit verband betreft de passages in de regeringsnota over de consequenties van het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur (p. 18–19). In dit kader is vooral van belang dat de regering beseftte dat de beoogde gewesten of mini-provincies te gering van omvang waren om de van oudsher bestaande provinciale taken ten opzichte van de water-

schappen uit te oefenen. Met het oog hierop werd door de regering een voorontwerp van Wet op de waterkringen in de openbaarheid gebracht, dat voorzag in de totstandkoming van een vijftal openbare lichamen, genaamd waterkringen. In deze waterkringen zouden de provincies moeten samenwerken op waterstaats- en waterschapsterrein. Met het sneuvelen van de gewestvorming verdween ook dit monstrum van waterkringen¹⁰², dat een storm van kritiek had geogst¹⁰³, enkele jaren later weer snel van het toneel. Alhoewel ik deze kritiek op de waterkringen zonder meer onderschrijf, moet de regering worden nagegeven dat men zich ten minste bewust toonde van de gevolgen van de voorgenomen reorganisatie van het binnenlands bestuur voor het waterschapsbestel. Bij latere plannen bleek dat bewustzijn soms ver te zoeken. In zoverre deel ik niet Van den Berg's recent herhaalde kritiek op deze mini-provincies en waterkringen.¹⁰⁴ Ongetwijfeld kon de regering veel worden verweten, maar nu juist niet dat aan de gevolgen van de beoogde provinciale schaalverkleining voor de onderlinge positie van provincie en waterschap in het geheel niet zou zijn gedacht.¹⁰⁵

Op 24 april 1978 aanvaardde de Tweede Kamer beide regeringsnota's. De Tweede Kamer bleek daarbij in hoge mate eenstemmig over de noodzaak van het (voort)bestaan van het waterschap en zijn eigen, specifieke plaats en rol in het staatsbestel.¹⁰⁶

¹⁰² P. de Haan spreekt in zijn bijdrage in Waterschapschouw van 'bestuurlijke bellenblazerij', p. 132.

¹⁰³ Zie De Goede c.s., p. 8–9 en met name Van den Berg (diss.), p. 223–225.

¹⁰⁴ J.T. van den Berg, 'Weids water', p. 89–108.

¹⁰⁵ In de reactie van de UvW van 19 december 1977 op het voorontwerp (zie Wb 1978, p. 2–6) stond de afwijzing van de beoogde mini-provincies centraal. Als dat toch doorgaat, biedt – zo werd gesteld – 'de instelling van verplichte provinciale samenwerkingsverbanden in de voorgestelde vorm van waterkringen de meest aanvaardbare voorziening voor de voorgestelde bezwaren'. Zie hiervoor ook A.H. Schmeink, 'Waterkringen, reorganisatie binnenlands bestuur en provinciale herindeling', Wb 1977, p. 33–38. De Raad voor de Territoriale Decentralisatie uitte daarentegen scherpe kritiek op de waterkringen, die in haar ogen tot een nieuwe functionele bestuurslaag zouden kunnen leiden (zie Wb 1978, p. 15–17).

¹⁰⁶ Zie Wb 1978, p. 230–243. UvW-directeur Kienhuis merkte op (p. 230): 'De vraag is vanaf nu niet meer of het waterschap toekomst heeft of dient te hebben. Het antwoord daarop is gege-

3.4 Rapport Commissie Waterschapsbestuur

Een ander rapport dat in dit kader vermelding verdient, is het rapport van de Commissie Waterschapsbestuur.¹⁰⁷ Deze breed samengestelde commissie, waarin naast de gebruikelijke vertegenwoordigers uit de kring van de provincies en de waterschappen liefst een vijftal zittende (!) Tweede-Kamerleden was opgenomen, werd 1 december 1976 ingesteld door de Unie van Waterschappen. Die datum is opvallend aangezien deze ruim vóór het verschijnen van de regeringsnota en de parlementaire behandeling daarvan lag. Kennelijk werd in waterschapskring reeds gevoeld dat nadere stappen op het terrein van de bestuurssamenstelling – het onderzoeksgebied van de commissie – onvermijdelijk waren. Eind 1978 bracht de Commissie Waterschapsbestuur, naar haar voorzitter wel de Commissie Merckx genoemd, een grondig rapport¹⁰⁸ uit waarvan op deze plaats in het bijzonder de conclusies over de ‘belangen’ waarmee het waterschap heeft te maken, van betekenis zijn. Het door de commissie op dit punt ontwikkelde begrippenkader vindt tot op de dag van vandaag ingang en dient om deze reden kort te worden beschreven. De conclusies van de commissie over de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur komen in hoofdstuk 9 nog uitvoerig aan de orde.

Samengevat kwam de commissie tot de navolgende beschouwing over de belangen die bij de taakuitoefening van het waterschap een rol zouden moeten spelen (p. 13–16). Allereerst constateerde de commissie dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen een verruiming van de belangensfeer bij de taakuitoefening door het waterschap was opgetreden. Het waterschap was met meer belangen geconfronteerd geraakt, moest al die belangen onderkennen en bij zijn besluitvorming tot hun

ven. Het gaat er nu om het waterschapsbestel verder te ontwikkelen en waar nodig te vernieuwen in het belang van de leefbaarheid van ons land, nu en in de toekomst’.

¹⁰⁷ Zie O. van der Heide, ‘Enkele hoofdlijnen uit het rapport “Het bestuur van het waterschap”’, Wb 1979, p. 3–10. De reactie van de UvW op dit rapport is afgedrukt in Wb 1979, p. 276–281.

¹⁰⁸ Rapport ‘Het bestuur van het waterschap’, Unie van Waterschappen, Den Haag 1979.

recht laten komen. Het functionele karakter bleef evenwel kenmerkend voor het waterschap, ook al was de kring van belangen bij die taakuitoefening verwijd. Deze ontwikkelingen hadden er mede toe geleid dat, ook al blijft het waterschap in essentie een vorm van functioneel bestuur, het openbare karakter ervan geleidelijk aan steeds meer en duidelijker naar voren was gekomen. Het waterschap ondervond nadrukkelijk de invloed van ontwikkelingen die zich binnen het openbaar bestuur in het algemeen voordoen en diende daar op in te spelen. Deze belangen werden door de commissie als volgt onderscheiden. Wanneer de belangen direct afhankelijk zijn van de aan het waterschap opgedragen taak in het vlak van de waterstaatszorg, kunnen zij als zg. taakbelangen worden aangemerkt. Voor de waterstaatkundige verzorging van die belangen is het waterschap opgericht, in beginsel ongeacht of deze belangen al dan niet zijn toe te schrijven aan aanwijsbare groepen van belanghebbenden. Naast deze taakbelangen zijn bij de taakuitoefening door waterschappen ook belangen in het geding, voor de verzorging waarvan het waterschap niet is opgericht, maar die het, gelet op zijn plaats in onze maatschappij als openbaar bestuur, wel in acht heeft te nemen. De commissie heeft deze belangen als verwante belangen aangeduid. Volgens zette de commissie – vooruitlopend op het latere grondwetsartikel – uiteen dat de waterstaatszorg gericht is op de bewoonbaarheid en bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De commissie stelde vast dat de bodem – inclusief oppervlaktewateren – enerzijds de ruimte en het milieu vormt, die voor diverse doeleinden van algemeen en bijzonder belang mede door de waterstaatszorg ingericht en beheerd moeten worden. Anderzijds is de bodem, in de meer beperkte betekenis van onroerend goed, een specifiek belangenobject in relatie tot de waterstaatszorg. Dit betekende volgens de commissie dat binnen de categorie taakbelangen onderscheid dient te worden gemaakt tussen algemene en specifieke taakbelangen. Voor zover het gaat om de bodem in de meer ruime betekenis van ruimte en leefmilieu, is de taakuitoefening door het waterschap gericht op de behartiging van de belangen van een ieder die in het gebied van het waterschap woonachtig is of verblijft. Deze belangen kunnen als algemene taakbelangen worden aangeduid. Daarnaast valt te onderkennen dat bepaalde groepen van personen een specifiek belang hebben bij de waterstaatkundige verzorging van de bodem in de meer beperkte betekenis van onroerend goed. De commissie had hierbij het oog op die personen, die als eigenaar of gebruiker een bijzondere relatie tot die bodem hebben en

uit dien hoofde, anders dan een ieder, een direct en onlosmakelijk belang hebben bij de waterstaatkundige verzorging van die bodem. Welke groepen van personen in concreto als specifiek belanghebbenden zijn aan te merken, hangt af van de aard van de desbetreffende waterschapstaak en de wijze waarop zij daarbij betrokken zijn. Gezien de primaire verantwoordelijkheid van het waterschap voor de in het geding zijnde taakbelangen diende naar de opvatting van de commissie als uitgangspunt voor de samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap te gelden dat alle in het geding zijnde taakbelangen in dat bestuur zijn vertegenwoordigd. Hantering van dit uitgangspunt leidde vervolgens tot de vaststelling dat de klassieke samenhang tussen belang, betaling, zeggenschap, waarbij de grondslag voor de taakstelling van het waterschap, de betaling van de kosten en de toekenning van zeggenschap is gelegen in het onroerend goed als het (enige) belangenobject, niet meer als uitgangspunt kon dienen voor de bestuursamenstelling van het waterschap (p. 18). In navolging van de regeringsnota pleitte ook de commissie voor opnemng van de inwoners als vertegenwoordigers van de algemene taakbelangen in het waterschapsbestuur. Wat de wijze van verkiezing van deze nieuwe categorie betreft meende de commissie in meerderheid dat een systeem van open kandidaatstelling met indirecte verkiezing door de raadsleden van de in het waterschapsgebied gelegen gemeenten de meest aangewezen methode zou vormen (p. 23–25). ‘In meerderheid’ aangezien de leden W. Albers en A.W. Brugman in een bij het rapport gevoegde minderheidsnota (p. 50–51) pleitten voor rechtstreekse en algemene ingezetenenverkiezingen met een open kandidaatstelling door politieke partijen en bij uitzondering belangengroeperingen.

Met het door haar geïntroduceerde begrippenkader heeft de commissie de passage in het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota over de belangen die het waterschap bij zijn taakuitoefening dient te behartigen en bevorderen nader ingekleurd en gepreciseerd. Die inkleuring is overigens wel bekritiseerd. Met name Sneep heeft aangevoerd dat dit begrippenkader voor niet-ingewijden in de waterschapsproblematiek het beeld dat men van de waterschappen heeft meer zou vertroebelen dan verhelderen.¹⁰⁹ Door hem werd een ‘zuiverder scheidingslijn’ bepleit door (slechts) uit te gaan van specifieke (economische) belangen en gemeenschaps-

¹⁰⁹ J.C. Sneep, ‘Het Waterschapsbestuur’ (diss.), Deventer 1980, p. 36–41.

belangen.¹¹⁰ Alhoewel Sneep zeker een punt heeft waar het de begrijpelijkheid van het begrippenkader voor niet-insiders betreft – overigens de schaduwzijde van elk jargon –, heeft zijn pleidooi weinig steun ondervonden. Ook door Ruiter is het begrippenkader van de commissie bekritiseerd.¹¹¹ Ruiter achtte dit nog te ingewikkeld en in een te beperkt belangenkader resulteren, ‘dat de toch al vaak wat wantrouwige buitenwacht moeilijk zal kunnen overtuigen van de waarde van het waterschap als functionele democratie’. Steenbeek¹¹² toonde zich gezien zijn aantekeningen in de marge bij de beschouwing van Ruiter minder pessimistisch. Ook Van den Berg is positief en acht de door de commissie aangebrachte onderscheidingen verhelderend en in het kader van de beoordeling van de waterschapstaken in het licht van het door hem benadrukte participatieaspect goed bruikbaar.¹¹³ En passant bekritiseert Van den Berg het door Sneep bepleite begrippenkader, dat in zijn ogen niet of nauwelijks verschilt van het door de commissie gemaakte onderscheid tussen algemene en specifieke taakbelangen. Bij deze constatering sluit ik mij graag aan.

Het begrippenkader van de commissie vond derhalve breed ingang en werd in latere rapporten en studies consequent gehanteerd.¹¹⁴ Die rapporten waren ook nodig aangezien de studie van de commissie slechts betrekking had op één pijler van de trits, te weten de relatie tussen belang en zeggenschap. Mede op basis van de bevindingen

¹¹⁰ Zie in dit verband ook de beschouwing ‘Toekomstige financiering integraal waterbeheer’ van H.G. Bruens, A.J.M. Overgaag en J. van Wijk, *Wb* 1989, p. 798–801. Genoemde auteurs bepleitten voor de kostentoedeling drie nieuwe belastingcategorieën: leefbelang, economisch belang en kostenveroorzaking, waarbij laatstgenoemd belang slechts zou gelden voor bedrijven die afvalwater lozen. In het latere rapport ‘Water centraal’ van de Unie van Waterschappen uit 1996 (zie hiervoor hoofdstuk 4) werden de belangen die bij het beheer van watersystemen zijn betrokken op een vergelijkbare manier onderscheiden in leefbelangen, economische belangen en zg. negatieve belangen (p. 36). Hieruit blijkt opnieuw dat de belangen van de industriële vervuilers zich moeilijk laten inkaderen.

¹¹¹ D.W.P. Ruiter, *Wb* 1979, p. 336–341.

¹¹² J.G. Steenbeek, *Wb* 1979, p. 337.

¹¹³ Van den Berg (diss.), p. 121–122. Zie voor soortgelijke kritiek op de benadering van Sneep, J.G. Steenbeek, *Wb* 1980, p. 660–662.

¹¹⁴ Dat begrippenkader komt ook terug in het kader van de recente Wet modernisering waterschapsbestel.

gen van de commissie diende ook de andere pijler, de relatie tussen belang en betaling, aan nader onderzoek te worden onderworpen. Dit vond plaats door de medio 1980 door IPO–Water en de UvW ingestelde Werkgroep waterschapsfinanciën. In het begin 1983 uitgebrachte rapport borduurde deze werkgroep duidelijk voort op de conclusies van de Commissie Merx door de taakbelangen per afzonderlijke waterschapstaak te analyseren. De werkgroep concludeerde dat aan de omslagheffing van de individuele belastingplichtigen een kostentoedeling aan de categorieën belanghebbenden ten grondslag moet liggen, die plaatsvindt naar de mate van belang van deze categorieën bij de taakuitoefening van het waterschap.¹¹⁵ Daarnaast completeerde de werkgroep het begrippenkader van de commissie door het begrip bovenwaterschappelijke taakbelangen te introduceren, waaronder taakbelangen werden verstaan die verder reiken dan de belangen van de categorieën belanghebbenden in het waterschapsgebied. Volgens de werkgroep diende de taakuitoefening ten behoeve van dergelijke belangen te worden bekostigd door middel van doeluitkeringen van overheidslichamen, die representatief zijn te achten voor deze bovenwaterschappelijke taakbelangen. Overigens bepleitte de werkgroep een gelijke benadering waar het de behartiging van de zg. verwante belangen betrof, althans ‘indien en voorzover daarbij de sociale functie van het waterschap wordt overschreden’.

Ook de Tweede Kamer bleek zeer gecharmeerd van de conclusies van de Commissie Waterschapsbestuur en sprak zelfs via een motie–Eversdijk c.s. uit dat de aanbevelingen van deze commissie bij de opstelling van de Waterschapswet betrokken zouden moeten worden.¹¹⁶ Een nogal opmerkelijke uitspraak, waaraan de samenstelling van de commissie niet geheel vreemd zal zijn geweest. Hiermee zijn we wederom beland bij de totstandkoming van de Waterschapswet, die inmiddels tevens door de

¹¹⁵ Zie hiervoor J.M.A.M. Mouwen, ‘Rapport van de werkgroep waterschapsfinanciën’, Wb 1983, p. 276–286, en Verburg (red.), p. 8–9. De reactie van de Unie van Waterschappen op dit rapport is afgedrukt in Wb 1984, p. 5–13.

¹¹⁶ TK 1979–1980, 15800, nr. 34. Zie hiervoor Kienhuis in ‘Waterschapspeilingen’, p. 30, en O. van der Heide ‘Het bestuur van het waterschap. Twee jaar na het rapport van de Commissie Merx’, Wb 1980, p. 664–674.

grondwetsherziening van 1983 noodzakelijk was geworden. Ook in ander opzicht behoeft deze herziening hier de aandacht.

3.5 De grondwetsherziening van 1983

De grondwetsherziening van 1983 kan met Van den Berg als een 'scharnierpunt'¹¹⁷ tussen enerzijds de historische ontwikkelingen op het terrein van de waterstaatszorg en het waterschapsbestel en anderzijds de inmiddels gegroeide bestuurlijke constellatie worden beschouwd. Voor de bestuurlijke verhoudingen op het terrein van de waterstaatszorg is zij van ingrijpende betekenis geweest en in meer dan één opzicht – zie ook het vorige hoofdstuk – vormt zij een evidente breuk met het verleden. Waar de Grondwet voorheen nog een afzonderlijk hoofdstuk 'Van de Waterstaat' kende, resteert momenteel slechts één artikel, dat bovendien uitsluitend op de waterschappen betrekking heeft. Van een regeling van het waterstaatsbestuur in meer algemene zin is derhalve niet langer sprake. Artikel 133 Grondwet luidt thans als volgt:

- 1 De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de 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.

Van den Berg¹¹⁸ heeft de strekking van deze grondwetsherziening niet alleen helder beschreven, maar ook scherp bekritiseerd. Om die kritiek te kunnen doorgronden is

¹¹⁷ J.T. van den Berg, A. van Hall en H.F.M.W. van Rijswijk, 'Waterstaats- en Waterschapsrecht', derde geheel herziene druk, Deventer 2003, p. 14.

¹¹⁸ Van den Berg (diss.), p. 159 e.v. Zie voorts de beschouwing van O. van der Heide in 'Waterschapspeilingen', p. 35–55.

kennisneming van de voorheen in de artikelen 204–207 GW opgenomen regeling noodzakelijk. Deze artikelen luiden als volgt:

Artikel 204. De wet geeft regels omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en toezicht daaronder begrepen, met inachtneming der voorschriften in de volgende artikelen van dit hoofdstuk vervat.

Artikel 205. De Koning heeft het oppertoezicht over alles, wat de waterstaat betreft, zonder onderscheid of de kosten daarvan worden betaald uit 's Rijks kas of op een andere wijze gevonden.

Artikel 206. De Staten der provinciën hebben het toezicht op alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders. Nochtans kan de wet het toezicht over bepaalde werken aan anderen opdragen.

De Staten zijn bevoegd, met goedkeuring des Konings, in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen, veenschappen en veenpolders veranderingen te maken, waterschappen, veenschappen en veenpolders op te heffen, nieuwe op te richten en nieuwe reglementen voor zodanige instellingen vast te stellen. Tot verandering van de inrichtingen of reglementen kunnen de besturen van die instellingen voorstellen aan de Staten der provincie doen.

Artikel 207. De besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders kunnen volgens de regels, door de wet te stellen, in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen maken.

Van den Berg juicht de verduidelijking en versterking van de positie van de waterschappen in de nieuwe grondwettelijke regeling toe. Deze versterking schuilt met name in de expliciete positionering van het waterschap als volwaardig lichaam van openbaar bestuur, direct naast provincies en gemeenten. Niettemin kan deze regeling hem maar matig bekoren. De kern van zijn kritiek schuilt kort samengevat in de navolgende punten:

- de leemten die ontstaan ten gevolge van het verdwijnen van een regeling ten aanzien van het waterstaatsbestuur in de Grondwet;
- het gevaar van verzwakking van het functionele karakter van het waterschap, dat immers niet grondwettelijk is vastgelegd, met de risico's vandien voor waterschapsbestel en waterstaatszorg als geheel;

– de centralistische tendensen, vooral blijkend uit het ontbreken van afdoende waarborgen voor het respecteren van de primaire rol van de provincies inzake het waterschapsbestel.

Recentelijk heeft Van den Berg zijn kritiek op de grondwetsherziening opnieuw onder woorden gebracht.¹¹⁹ Daaruit blijkt dat de constitutionele regeling van de waterstaatszorg en het waterschap hem nog steeds niet kan bevallen. Volgens hem zijn er overtuigende argumenten om in de Grondwet de (functionele) taak van het waterschap expliciet te duiden en/of het watersysteembeheer uitdrukkelijk in artikel 21 Grondwet te vermelden. Van den Berg blijft ernstig betreuren dat sinds 1983 de waterstaatszorg – ‘als zodanig voor ons land niet alleen historisch maar ook actueel gezien wellicht de meest essentiële tak van overheidszorg’ – niet meer constitutioneel is verankerd.

Met deze kritiek kan ik een eind meegaan. Zo is vooral de ‘deconstitutionalisering’ van belangrijke elementen van het waterstaatsbestuur, waaronder het oppertoezicht, ogenschijnlijk wellicht onschuldig, maar niet zonder principiële betekenis. Bovendien zou zeker in ons land een grondwettelijke regeling van de waterstaatszorg als overheidstaak pur sang inderdaad niet misstaan. Ten slotte is het om het functionele karakter van het waterschap tot uitdrukking te brengen niet onlogisch om zijn tot de waterstaatszorg beperkte taakstelling grondwettelijk te verankeren.¹²⁰ Terminologisch

¹¹⁹ Zie diens reeds genoemde bijdrage in ‘Weids water’.

¹²⁰ In haar advies ‘Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III’ van eind 2003 concludeerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) dat er geen aanleiding is het huidige artikel 133 GW in materiële zin te veranderen. De Rob voerde hiervoor onder meer aan dat het waterschapsbestel op sommige punten (wijze van verkiezingen, de verhouding tot het Rijk en provincies) volop in ontwikkeling is en de uitkomst daarvan onzeker is. Naast het oordeel dat terughoudendheid moet worden betracht met een gedetailleerde regeling van de kernelementen van het waterschapsbestel in de Grondwet, vormde dit gegeven volgens de Rob een reden te meer om in de Grondwet niet tot een meer gedetailleerde vastlegging van elementen van de waterschapsorganisatie over te gaan. Op zichzelf valt begrip op te brengen voor deze opstelling; anderzijds moet worden vastgesteld dat de ontwikkeling van het waterschapsbestel inmiddels een eind voltooid is en de huidige regeling in artikel 133 GW toch moeilijk als ‘gedetailleerd’ kan worden aangemerkt. Met Van den Berg ben ik dan ook van mening dat er aanleiding en ruimte is om daarin enkele wezenskenmerken van

zou daarbij conform Van den Bergs suggestie aangesloten kunnen worden bij de tekst van artikel 2 Waterschapswet (nieuw). Tevens zou dan een element dat door Van den Berg niet wordt genoemd constitutioneel kunnen worden verankerd, te weten de bevoegdheid van het waterschap om belastingen te heffen. Gezien de grote betekenis van dit fiscale instrument voor het waterschap en de vlucht die de inzet daarvan inmiddels heeft genomen (zie hoofdstuk 8), is hiervoor in mijn ogen veel te zeggen. Tegelijkertijd zou aldus beter worden aangesloten bij de regeling die in artikel 132, zesde lid, Grondwet voor provincies en gemeenten is opgenomen. Anderzijds moet worden vastgesteld dat het functionele karakter van het waterschap ook in de oude regeling maar weinig uit de verf kwam en dat eerder in het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota niet geheel ten onrechte was aangedrongen op een substantiële versterking van de positie van het Rijk ten opzichte van het waterschapsbestel. Genoegzaam was immers gebleken dat met name ten aanzien van interprovinciale waterstaats- en waterschapsaangelegenheden de betrokken provincies lang niet altijd de besluitvaardigheid ten toon spreidden die een goede waterstaatszorg vereiste. Dit klemde te meer nu de regering op dat moment de gewestvorming voor ogen stond, hetgeen zou resulteren in een verdubbeling van het aantal provincies. Hierdoor zou ook het aantal interprovinciale waterschappen verder toenemen. Bij dit alles moet uiteraard worden bedacht dat Van den Berg zijn zorg en kritiek aanvankelijk, dat wil zeggen in zijn dissertatie, naar voren bracht op een moment waarop de opstelling van de organieke Waterschapswet nog van start moest gaan. Ongewis was derhalve nog hoe de gewone wetgever met de nieuwe grondwettelijke ruimte om zou gaan. Daarbij komt dat de regering oorspronkelijk een wel zeer rigoureuze ingreep voor ogen stond. In het bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor de grondwetsherziening kwamen de vanouds bestaande provinciale bevoegdheden in het geheel niet meer voor. Opheffing en instelling van waterschappen en de regeling van hun taken, inrichting, bestuurssamenstelling, toezicht e.d. werd ter regeling opgedragen aan de gewone wetgever. De regering verdedigde deze keuze door te wijzen op de schaalvergroting van de waterschappen enerzijds en de beoogde schaalverkleining van de provincies in het kader van de reorganisatie van het

het waterschap vast te leggen, zoals het functionele karakter en de bevoegdheid om belastingen te heffen.

binnenlands bestuur anderzijds. Dit noopte volgens haar tot een sterkere rol van de centrale overheid. De Tweede Kamer bleek in navolging van de Raad van State in zijn advies uitermate kritisch over deze ‘radicale breuk met het verleden’. Bij nota van wijziging kwam de regering dan ook op haar voornemen terug. Ook het aanvankelijk niet vermelden van de waterschappen in het opschrift van hoofdstuk 7 past in dit beeld en werd pas op aandrang van de Raad van State hersteld.

De kritiek op het summiere karakter van de nieuwe regeling pareerde de regering deels door te wijzen op het nieuwe artikel 21 GW, waaronder naar haar oordeel ook de waterstaatszorg was begrepen. Dit artikel luidt als volgt: ‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.’ De oorspronkelijke tekst van de Staatscommissie, die met de voorbereiding van de nieuwe Grondwet was belast, was overigens nog beknopter: ‘De overheid draagt zorg voor de leefbaarheid van het land’. Gezien de andere associaties die het begrip ‘leefbaar’ tegenwoordig oproept, mag de uiteindelijke formulering een verbetering worden genoemd. Niettemin blijft als bezwaar gelden dat het begrip ‘waterstaat(szorg)’ niet langer afzonderlijk in de Grondwet wordt genoemd. Weliswaar komt uit de schaarse wetsgeschiedenis – de bepaling kwam relatief geruisloos tot stand en riep enthousiasme noch weerstand op¹²¹ – naar voren dat tot de zorg voor de bewoonbaarheid van het land ook de waterstaatszorg gerekend moet worden, terwijl het waterkwaliteitsbeheer uiteraard (mede) tot de zorg voor het leefmilieu kan worden gerekend; het komt allemaal erg zuinig over en doet geen recht aan de cultuur–historische ontwikkeling en geografische ligging van ons land.

¹²¹ In ‘De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar’ onder redactie van P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek, tweede druk, Zwolle 1992, – het meest uitvoerige werk op dit terrein – beslaat artikel 21 met moeite 2 van de ruim 1.200 pagina’s. Zie verder Van der Pot–Donner, p. 389–391; C.A.J.M. Kortmann, ‘Constitutioneel Recht’, vijfde druk, Deventer 2005, p. 471, de bijdrage van H.A.F.J. Tilborghs aan ‘Grondrechten. Commentaar op Hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet’ onder redactie van A.K. Koekkoek, Willem Konijnenbelt en F.C.L.M. Crijns (Jeukens–bundel), Nijmegen 1982, p. 403–414, P.C. Gilhuis, ‘Waterbeheer en milieubeheer’, Vereniging voor Milieurecht 1986–3, p. 3–4, de oratie van C. Lambers, ‘De ontbrekende schakel in het milieurecht’, Deventer 1994, p. 6, en de bijdrage van R.A.J. van Gestel en J.M. Verschuuren in ‘Grondrechten en zelfregulering’, H.R.B.M. Kummeling en S.C. van Bijsterveld, Schoordijk Instituut, Deventer 1997, p. 127–154.

Deze cri de coeur moet voor nu maar achter ons worden gelaten. Vastgesteld kan worden dat de waterstaatszorg volledig binnen het raam van de onderhavige grondwetsbepaling valt. Ook de Deltacommissie gaat er, zonder aan artikel 21 GW te refereren, van uit dat de overheid de waterveiligheid waarborgt. Volgens deze commissie moet Nederland de veiligste delta ter wereld blijven. Om dat te bereiken is overheids-optreden noodzakelijk. Het waterschap vindt in artikel 21 GW een – weliswaar nogal indirecte – constitutionele bevestiging van zijn functionele taakstelling. Vervolgens luidt uiteraard de vraag wat deze constitutionele verankering in juridisch opzicht al dan niet betekent. Zonder kopje onder te gaan in uitvoerige beschouwingen over de rechtskracht van onze klassieke en sociale grondrechten – dat zou het bestek van dit boek ver te buiten gaan en de hoeveelheid literatuur is praktisch onbegrensd¹²² – moeten op deze plaats enkele woorden aan deze vraag worden gewijd. Dit geldt te meer waar in de literatuur vrijwel alle aandacht zich op de ‘milieupoot’, oftewel het laatste deel van deze grondwetsbepaling pleegt te concentreren.¹²³ In dit kader is dan met name van belang dat artikel 21 GW gerekend wordt tot de zg. sociale grondrechten. Weliswaar is van een scherp onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten geen sprake; voor de beoordeling van de juridische betekenis van grondrechten heeft genoemd onderscheid zo zijn voordelen. Algemeen wordt aanvaard dat die betekenis betrekkelijk gering is. Ongeacht de stellingname van de regering, die sprak over rechtsnormen die inspanningsverplichtingen inhouden, luidt de heersende leer dat sociale grondrechten rechtens nauwelijks afdwingbaar zijn. Qua formulering zijn zij vaak te onbepaald en bovendien komt de overheid bij de bevordering van de daarin vervatte doelen een grote beleidsvrijheid toe. In de memorie van toelichting wordt dan ook van ‘vrijwel een theoretische mogelijkheid’ gerept. Dat geldt ook voor artikel 21 Grondwet.¹²⁴ Akkermans en Koekkoek stellen in hun reeds genoemde commen-

¹²² Zie voor een overzicht daarvan Van der Pot–Donner, p. 193–196 en 227 e.v.

¹²³ J.M. Verschuuren, ‘Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu’ (diss.), Zwolle 1993. Zie voor aandacht voor de ‘waterpoot’ het overzichtsartikel van A. van Hall, HWS 1996, nr. 9, p. 290–297.

¹²⁴ Zie voor een mislukte poging de procedure die de Almelose Woningstichting ‘Beter Wonen’, die haar woningen met veel te hoge grondwaterstanden geconfronteerd zag,

taar: 'Het zal de overheid niet gemakkelijk met succes tegengeworpen kunnen worden dat zij de zorg die het artikel opdraagt, niet opbrengt' (p. 347). Het brede werkingsgebied geeft volgens hen de zwakte van het artikel aan. Pas nadat de sociale grondrechten hun vaak verplichte uitwerking in nadere wettelijke regels hebben gekregen – denk in dit verband aan de imposante hoeveelheid 'omgevingswetgeving' – kan rechterlijke toetsing plaatsvinden en dat gebeurt ook veelvuldig. Die toetsing vindt dan echter niet plaats aan artikel 21 GW, maar aan de betreffende waterstaats- of milieuwet.

De algemene conclusie luidt dan ook dat de nationale rechter zeer terughoudend is wat betreft toetsing van overheidshandelen aan de sociale grondrechten, zowel die uit de Grondwet als die uit internationale verdragen. Alleen Steenbeek¹²⁵ heeft bij mijn weten in het verleden een ruime(re) werking van artikel 21 GW bepleit, hetgeen er in de jurisprudentie tot dusver echter niet van is gekomen.

Niettemin meen ik Steenbeek enigszins te hulp te moeten schieten. Van belang daarbij is allereerst te constateren dat artikel 21 GW dan wel tot de sociale grondrechten mag worden gerekend, maar in mijn ogen stevige klassieke trekken vertoont. Waar Verschuuren spreekt over klassieke grondrechten met sociale aspecten¹²⁶, lijkt voor artikel 21 GW dus het tegenovergestelde te gelden, waarmee opnieuw is aangegeven dat de bruikbaarheidsdatum van het (scherpe) onderscheid tussen beide categorieën grondrechten reeds enige tijd verstreken is. Deze stellingname behoeft vanzelfsprekend nadere toelichting. In mijn beleving staat bij belangrijke elementen van de waterstaatszorg, met name bij de zorg voor de waterkering, de gezondheid van de mens en de bescherming van diens have en goed centraal. In iets andere, meer constituti-

tegen de gemeente had aangespannen, Rb. Almelo 6 december 1995, NJ 1996, 723 en Hof Arnhem 3 juni 1997, *Bouwrecht* 1997, p. 877–881. Zie voor literatuur over deze procedure en de problematiek van grondwateroverlast de beschouwingen van A. van Hall, *Bouwrecht* 1998, p. 989–1002 en met name P.J. de Putter, *MenR* 2002, p. 167–172; *TO* 2003, nr. 3, p. 91–99, en *Overheid en Aansprakelijkheid*, juni 2008, nummer 3, p. 159–168.

¹²⁵ J.G. Steenbeek, *Wb* 1976, p. 222.

¹²⁶ Verschuuren, p. 192.

onele bewoordingen (zie de artikelen 11 en 14 GW)¹²⁷, gaat het derhalve om de on-aantastbaarheid van het lichaam en de bescherming van het eigendom. De verdrin-kingsdood lijkt mij een nogal ultieme aantasting van het lichaam, evenals een door een overstroming ondergelopen en ingestort huis een ultieme aantasting van het ei-gendom vormt. Ook in de recente Europese Hoogwaterrichtlijn wordt dit met zoveel woorden erkend en wordt in de overwegingen benadrukt dat de grondrechten van de Europese Unie eerbiedigd worden. Een dergelijke benadering plaatst artikel 21 al in een iets ander licht. Dat wordt nog versterkt als het klassieke onderscheid tussen een handen–thuis–houding en een positief overheidsoptreden in het juiste perspectief wordt geplaatst. Inderdaad kan een specifiek overheidshandelen bij de sociale grond-rechten moeilijk worden afgedwongen. Dit komt naar mijn idee anders te liggen als elk overheidshandelen achterwege blijft en er dus sprake is van een stilzittende over-heid – zie wederom Verschuuren¹²⁸ – dan wel van volstrekt onvoldoende optreden. Nu zijn dit nog redelijk abstracte beschouwingen die nadere concretisering behoeven om de vraagstelling aan te scherpen. Om deze reden schets ik kort twee aan de praktijk ontleende situaties. Het eerste geval betreft de bewoners van het vlak achter de duinen liggende dorpje T. Hun bescherming tegen de Noordzee vormt al jaren een ‘zwakke schakel’, hetgeen bij stormen tot slapeloze nachten leidt en bovendien tot lagere huizenprijzen. Duidelijk is voor alle instanties welke versterkingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Door geldgebrek aan de zijde van het Rijk kan het daar de eerste vijf jaren echter nog niet van komen. Het tweede geval betreft een gemeente die de riolering gaat vervangen. Alhoewel deze riolering op diverse plaatsen poreus is en aantoonbaar onder de actuele grondwaterstand ligt, blijft nader onderzoek achterwe-ge. De nieuwe, waterdichte riolering leidt tot een sterke stijging van de grondwater-

¹²⁷ Ook Lambers koppelt in zijn reeds genoemde oratie artikel 21 GW (in dit geval de ‘milieupoot’) aan het in artikel 11 GW opgenomen klassieke grondrecht van de onaantastbaarheid van het li-chaam. Zie ‘De ontbrekende schakel in het milieurecht’, p. 6–7.

¹²⁸ Verschuuren, p. 361 e.v. Zie voorts ABRvS 16 juli 2008, LJN: BD7308, waarin het Wetterskip Fryslân werd verplicht om het achterstallig onderhoud aan een waterkering versneld op te pak-ken vanwege de oeverafkalving bij appelland. Het betoog van het wetterskip dat het financieel en praktisch onmogelijk zou zijn in haar hele werkgebied alle knelpunten aan te pakken vormde voor de Afdeling geen ‘zodanig bijzondere omstandigheden’, dat daarvan voor een periode van meer jaren kan worden afgezien. Zie voor deze recente uitspraak ook paragraaf 8.9.

stand. Huizen krijgen vochtschade en de bewoners gezondheidsproblemen. De vraag die hier moet worden gesteld en beantwoord, is of de bewoners in dergelijke situaties niet met kans op succes een rechtstreeks beroep op artikel 21 GW zouden kunnen doen.¹²⁹ Het is zoals gezegd hier niet de plaats om daar heel uitvoerig op in te gaan, maar ik zou menen dat Steenbeek het nog niet zo slecht heeft gezien. Ik roep daarbij in herinnering dat de uiteindelijke financiële regeling in de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen er juist kwam omdat de Raad van State in een advies over een eerder wetsvoorstel van oordeel was dat de grondwettelijke zorgplicht van de overheid ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land meebrengt dat de financiële tegemoetkoming aan benadeelden van zoetwateroverstromingen en aardbevingen uit de algemene middelen zou moeten plaatsvinden.¹³⁰ Mijn voorzichtige conclusie luidt derhalve dat het sociale grondrecht van artikel 21 GW wel eens meer rechtskracht zou kunnen bezitten dan tot dusver vrij algemeen is aangenomen. Met deze conclusie wordt hier volstaan, te meer waar juist na het pleidooi van Steenbeek uit 1976 een grote hoeveelheid omgevingswetgeving tot stand is gekomen. Dit geldt niet in de laatste plaats voor het waterbeheer (Grondwaterwet, Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering en Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken). Justitiabelen zullen dan ook al snel (tevens) een beroep op deze wetten doen om hun betoog kracht bij te zetten. De komende Waterwet versterkt dit effect aangezien deze wet het waterbeheer veel meer 'normeert'.¹³¹ In zoverre is het pleidooi van Steenbeek enigszins door de legislatieve ontwikkelingen ingehaald, hetgeen niet wegneemt dat artikel 21 GW in procedures zeker in aanvullende zin te hulp geroepen kan worden.

3.6 Functionele decentralisatie

¹²⁹ Dus los van bepalingen in de Wet op de waterkering en de recente Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.

¹³⁰ Aldus de memorie van toelichting bij de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, TK 1996–1997, 25159, nr. 3, p. 1. Zie ook de bijdrage van E. van der Schans in 'De Staat van Water', p. 217–229.

¹³¹ Zie hiervoor hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel, getiteld 'Doelstellingen en normen'.

In het vorige hoofdstuk is geïllustreerd dat de waterstaatszorg in ons land van oudsher decentraal en functioneel is georganiseerd. Lang voordat van een Nederlandse ‘Staat’ gesproken kon worden, waren op lokaal en regionaal niveau reeds de handen in elkaar geslagen en ontstonden de eerste waterschappelijke samenwerkingsverbanden. Deze decentrale en functionele aanpak is tot op de dag van vandaag kenmerkend geweest voor de publieke behartiging van de waterstaatszorg. In het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977 werd bepleit deze filosofie te continueren, hetgeen in de grondwetsherziening van 1983 – ook al komt het begrip ‘waterstaat’ daarin niet langer voor – zijn constitutionele verankering heeft gevonden. Het waterschap wordt daarin in één adem genoemd met provincies en gemeenten.

Functionele decentralisatie is één van de verschijningsvormen van decentralisatie, dat in dit verband omschreven kan worden als het overlaten of toekennen van publiek-rechtelijke bevoegdheden aan openbare lichamen die niet tot de centrale overheid behoren. Deze lichamen kunnen binnen bepaalde grenzen in vrijheid en zelfstandigheid de hun toevertrouwde taken uitoefenen. Als normatief uitgangspunt is decentralisatie samen met de beginselen van de rechtsstaat en democratie wezenlijk voor de structuur van ons openbaar bestuur.¹³²

Decentralisatie kent twee verschijningsvormen: de territoriale en de functionele.¹³³ Eerstgenoemde vorm betreft de provincies en gemeenten, die een algemene, in beginsel onbeperkte taakstelling hebben. Zij zijn met andere woorden vrij om binnen hun gebied (territoir) allerlei publieke taken op te pakken, tenzij de hogere overheid deze taak vervult en aanvullende bevoegdheden zijn uitgesloten. In zoverre worden provincies en gemeenten terecht aangemerkt als lichamen van algemeen bestuur; ook wordt wel de term ‘gebiedscorporaties’ gehanteerd. De tweede vorm betreft de functionele bestuurslichamen, die belast zijn met de vervulling van één of meer vooraf specifiek omschreven taken. Zij kunnen in tegenstelling tot provincies en gemeen-

¹³² Aldus Van der Pot–Donner, p. 693. Zie voorts Kortmann, p. 479–490, en M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, ‘Beginselen van de democratische rechtsstaat’, vijfde druk, Deventer 2001, p. 277–288.

¹³³ Van der Pot–Donner, p. 694. De vraag of dit onderscheid specifiek voor het waterschap gelukkig is, komt in hoofdstuk 5 nog terug.

ten niet zelf allerlei publieke taken aan zich trekken. In zoverre worden deze overheidslichamen wel als ‘doelcorporaties’ aangeduid. Voorbeelden van functionele decentralisatie naast de waterschappen vormen de eveneens op grondwettelijke grondslag – in dit geval artikel 134 – gebaseerde openbare lichamen voor beroep en bedrijf en daarnaast de vele zelfstandige bestuursorganen (zbo’s). De oudste zbo, de Universiteit van Leiden (1575)¹³⁴, kan qua leeftijd goed concurreren met veel waterschappen. De meeste zbo’s dateren overigens van na 1950. Weliswaar is de discussie over de vraag of het waterschap wel een gebied dient te hebben reeds lang achter de rug en in artikel 1 Waterschapswet van een passend slot voorzien; met Van den Berg kan worden gesteld dat het waterschap als de meest zuivere verschijningsvorm van functionele decentralisatie moet worden beschouwd, waarbij ook aan de trits belang–betaling–zeggenschap betekenis toekomt. De beperkte taakstelling en de wijze waarop invulling is gegeven aan het participatiebeginsel is hier leidend.

Voor het vervolg is het nuttig om op deze plaats stil te staan bij de ontwikkeling van de gedachtevorming over functionele decentralisatie, zoals deze zich de afgelopen twintig jaar heeft voltrokken. Aangezien het waterschap als een vorm van functionele decentralisatie pur sang moet worden beschouwd, kan deze gedachtevorming immers consequenties hebben voor de institutionele vormgeving van het waterschap. Daarbij doet zich enigszins het risico voor dat waar, zoals nog zal blijken, deze gedachten zich met name concentreren op de vele zbo’s, conclusies worden getrokken die onvoldoende recht doen aan de specifieke staatsrechtelijke positie van het waterschap. Suggesties om ook het waterschap te zien als of te transformeren in een zbo, zoals enkele jaren geleden voorzichtig geopperd door de Raad voor het openbaar bestuur¹³⁵, zijn in dat licht niet bijster gelukkig. Daar komt bovendien bij dat de hedendaagse opvattingen over de zbo’s moeilijk als onverdeeld positief kunnen worden be-

¹³⁴ Volgens G.S.A. Dijkstra (Staatscourant 10 juli 2008, nr. 131, p. 4) is deze universiteit zelf geen zbo, maar een publiekrechtelijke rechtspersoon. Alleen de binnen de universiteit opererende bestuursorganen, waaronder de examencommissies, kunnen als zbo’s worden aangemerkt. Het onderscheid wordt er aldus niet helderder op.

¹³⁵ Advies ‘Water in orde. Bestuurlijk–organisatorische aspecten van integraal waterbeleid’, Den Haag 2001, p. 49. Zie voor dit advies hoofdstuk 6.

stempeld. Grootste kritiekpunt vormt daarbij de gebrekkige democratische legitimatie en verantwoording en de tekortschietende ministeriële verantwoordelijkheid.

De gedachtevorming over zbo's kent een nog relatief jonge historie. Scheltema¹³⁶ heeft in zijn oratie in 1974 voor het eerst aandacht voor deze verschijningsvorm van functionele decentralisatie gevraagd, waarvan ons land er momenteel enkele honderden kent. In de tachtiger en negentiger jaren leidde dit tot enkele regeringsnota's en notities en tot een voorstel om ook de zbo's van een constitutionele grondslag te voorzien, welk voorstel begin 1999 evenwel werd ingetrokken.¹³⁷ Niet onbegrijpelijk hadden genoemde regeringsstukken niet alleen betrekking op de zbo's, maar ook op de diverse verschijningsvormen van functionele decentralisatie in het algemeen. Belangrijke bouwsteen hiervoor vormde een desbetreffend (ongevraagd) advies van de toenmalige Raad voor het binnenlands bestuur, dat op zijn beurt weer volledig gebaseerd was op een preadvies van Ten Berge en Stroink.¹³⁸ Dit even grondige als evenwichtige preadvies, dat voor een zuivere begripsvorming van de functionele decentralisatie van grote betekenis is gebleken, verdient dan ook nadere bespreking. Ik zal mij daarbij concentreren op de door beide preadviseurs geformuleerde uitgangspunten, positieve en negatieve criteria en randvoorwaarden die zouden moeten gelden bij de besluitvorming over de instelling van functionele decentralisatievormen en die aldus nog steeds als een buitengewoon bruikbaar toetsingskader kunnen worden gehanteerd. Alvorens daar toe over te gaan, is het goed de 'waarschuwing vooraf' van beide preadviseurs te memoreren en de specifieke opmerkingen die zij aan de waterschappen hebben gewijd. Zij benadrukken dat functionele decentralisatie een aantal bijzondere varianten van de overheidsorganisatie omvat, die kunnen bijdragen aan een doelmatig, democratisch en rechtsstatelijk bestuur. Als zodanig dient functionele decentralisatie in de algemene discussies over de inrichting van het openbaar bestuur niet op voorhand negatief te worden benaderd. In dat kader wijzen de preadviseurs er op dat functionele decentralisatie binnen de staatsrechtelijke structuur van Nederland niet nieuw is: 'De waterschappen waren er eerder dan het Koninkrijk der

¹³⁶ M. Scheltema, 'Zelfstandige bestuursorganen', Groningen 1974.

¹³⁷ Van den Berg, 'Weids water', p. 103.

¹³⁸ 'Functionele decentralisatie uit de schaduw', J.B.J.M. ten Berge en F.A.M. Stroink, Utrecht 1988.

Nederlanden en hebben in de staatsrechtelijke structuur steeds nadrukkelijk een plaats behouden' (p. 4). Van mijn kant teken ik hierbij vanuit historisch perspectief aan dat voor 'Koninkrijk' ook 'Republiek' gelezen kan worden. Verderop in het advies wordt betoogd dat het afzonderlijk voortbestaan van de waterschappen te danken is aan het feit dat waterschappen al eeuwen bestaan en goed gefunctioneerd hebben. Daarbij dient volgens de preadviseurs wel bedacht te worden dat het aantal en de bestuurssamenstelling van de waterschappen in de loop der tijden drastisch zijn gewijzigd. De groep specifieke belanghebbenden, de eigenaren van grond, hebben relatief aan gewicht verloren. Deze constatering brengt de preadviseurs tot een enigszins dreigende vraagstelling – het antwoord blijft overigens uit –: 'Zouden er geen waterschappen bestaan, dan zou het de vraag zijn, of thans nog opnieuw tot creatie van het fenomeen waterschappen zou worden besloten' (p. 31).¹³⁹

Wat zijn die uitgangspunten, positieve en negatieve criteria en randvoorwaarden die door Ten Berge en Stroink zijn ontwikkeld en door de Raad voor het binnenlands bestuur één-op-één zijn overgenomen?¹⁴⁰ Als uitgangspunt is te beschouwen dat functionele decentralisatie een differentiatie vormt ten opzichte van de hoofdstructuur

¹³⁹ Zie in dit verband G.S.A. Dijkstra, 'Functioneel bestuur en het waterschap', HWS 2000, p. 920–927. Dijkstra betoogt dat het waterschap als functioneel bestuur een aantal voordelen ten opzichte van integraal bestuur heeft, zoals de op de taak toegesneden schaal, de specifieke deskundigheid en de betrokkenheid van belanghebbenden.

¹⁴⁰ Zie hiervoor ook de bijdrage van G.H. Hagelstein aan 'Functioneel bestuur', Publicaties van de Staatsrechtkring, nr. 4, Zwolle 1993, p. 1–36. Hagelstein noemt een aantal voor- en nadelen die aan functionele bestuursvormen verbonden zijn (p. 10–12) en verwijst daarbij onder meer naar het preadvies van Ten Berge en Stroink. Zie voorts de bijdrage van J.L. Boxum en L.J.A. Damen aan deze publicatie (p. 53–76). Boxum en Damen passen het in de op dit preadvies gebaseerde kabinetsstandpunt 'Functioneel bestuur; waarom en hoe?' (TK 1990–1991, 21042, nr. 4) geformuleerde toetsingskader toe op de indertijd beoogde uitvoeringsorganisatie voor de sociale verzekeringen. Het waterschap komt in beide onderdelen van genoemde publicatie slechts zeer zijdelings aan bod. Niettemin zijn deze van betekenis aangezien Hagelstein zich concentreert op de noodzakelijke 'afstemming' tussen het algemeen en functioneel bestuur (p. 23–35) en Boxum en Damen onder meer het participatiemotief, in hun ogen hét motief voor functioneel bestuur in de sfeer van sociale verzekeringen, uitwerken (p. 62–70).

van de publiekrechtelijke overheidsorganisatie, bestaande uit de organen en lichamen van algemeen bestuur en dat functionele decentralisatie in dat opzicht slechts aanvullend kan functioneren en de taakvervulling van de tot de hoofdstructuur behorende organen en lichamen niet mag belemmeren. Bovendien moet de instelling van een tot de functionele decentralisatie te rekenen organisatievorm om deze reden uitvoerig gemotiveerd worden, waarbij een omgekeerde – lees extra – bewijslast dient te gelden. Criteria die volgens de preadviseurs een ‘absolute hinderpaal’ voor functionele decentralisatie opleveren, zijn achtereenvolgens: strijd met wet of Grondwet, hoge mate van algemeen–politieke draagwijdte van de te verrichten taken en niet te voorkomen belemmering van organen van algemeen bestuur. Als positieve criteria worden genoemd (p. 53–55):

- ontlasting of, om principiële redenen, ontheffing van de politieke top;
- correctie op negatieve aspecten bureaucratie;
- andere schaal van belangenbehartiging;
- inbreng specifieke deskundigheid;
- inbreng maatschappelijke organisaties;
- inbreng bijzondere groepen van belanghebbende individuen;
- onttrekking aan bepaalde algemene regels van de rijksdienst;
- publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen.

Negatieve criteria zijn achtereenvolgens (p. 55–56):

- de oogklep–eigenschap;
- verstoring van de taakuitoefening van andere overheden;
- relatief mindere democratische legitimatie;
- relatief gebrek aan flexibiliteit;
- vermindering algemene politiek–bestuurlijke controle;
- gevaar van minder rechtsstatelijk functioneren;
- gevaar van minder doelmatig functioneren.

Ten slotte wordt liefst een vijftiental randvoorwaarden geformuleerd, die bij de instelling en inrichting van functionele decentralisatievormen aangehouden zouden moeten worden en die voor een belangrijk deel voortborduren op eerdergenoemde positieve

en negatieve criteria (p. 57–64). De meest in het oog springende en in dit kader relevante randvoorwaarden¹⁴¹ zijn:

- instelling bij of krachtens de wet;
- nauwkeurig omschreven doelstellingen en taken;
- representatieve bestuurssamenstelling;
- openbare en transparante besluitvorming door de functionele decentralisatievormen en adequate rechtsbescherming;
- heldere en ondubbelzinnige toedeling aan hogere organen van bevoegdheden van politiek–bestuurlijke controle.

Met het voorgaande zijn de belangrijkste elementen weergegeven van het onderzoek van Ten Berge en Stroink naar het – zoals zij het zelf typeren – ‘duister woud’ van organen, lichamen, diensten, instellingen, bedrijven en adviesorganen, dat bestaat naast de grondwettelijke territoriale en functionele decentralisatievormen. En van dat duister woud was het aantal bomen onbekend! Het is dan ook geen wonder dat dit onderzoek met de daarin vervatte aanbevelingen via de Raad voor het binnenlands bestuur ook de regering niet ontging. In de betreffende regeringsdocumenten, in het bijzonder het kabinetsstandpunt ‘Functioneel bestuur; waarom en hoe?’¹⁴², werd steevast naar bedoeld preadvies verwezen en werden de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen omarmd. Met name geldt dit voor het ‘primaat’ van het algemeen bestuur en het dus per definitie aanvullend karakter van functionele decentralisatie, de inkadering binnen het algemeen bestuur (met betrekking tot het waterschap wordt doorgaans van ‘inbedding’ gesproken) en het niet belemmeren van de lichamen van algemeen bestuur. Overigens betreffen deze regeringsdocumenten doorgaans vooral de zbo’s aangezien bij de Tweede Kamer verzet was gerezen tegen de wildgroei van allerlei oncontroleerbare en vaak niet wettelijk ingestelde zbo’s, die ministerieel en daarmee parlementair moeizaam aanspreekbaar waren. De aandacht ging

¹⁴¹ Veel van deze randvoorwaarden hebben een plaats gekregen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Stb. 206, 587).

¹⁴² TK 1990–1991, 21042, nr. 4. Zie de beschouwing van O.E.J. Webster over deze nota en het betreffende kamerdebat in Wb 1991, p. 710–712. Webster constateert dat de positie van het waterschap in dat debat onomstreden is gebleven.

in zoverre veel minder uit naar de klassieke en grondwettelijke verschijningsvormen van functionele decentralisatie, waaronder de waterschappen. Slechts op een enkele plaats werd expliciet ingegaan op de positie van de waterschappen. Het navolgende citaat uit het regeringsstandpunt van eind 1990 is niettemin van belang, al was het maar vanwege de verwijzing naar de op dat moment in voorbereiding zijnde Waterschapswet: 'In veel andere gevallen zal, gezien de aard van de betrokken taak of de schaal waarop deze moet worden behartigd, territoriale decentralisatie geen reële optie zijn. Aldus is expliciet voor de waterstaatkundige verzorging van gebieden decentralisatie naar waterschappen als algemeen beginsel in de (ontwerp-)Waterschapswet opgenomen'.¹⁴³ Kennelijk werd de waterschapsformule in het licht van het eerder door Ten Berge en Stroink ontwikkelde toetsingskader niet als problematisch ervaren. Ook thans is een dergelijke gevolgtrekking nog alleszins valide. Wanneer het waterschap als verschijningsvorm van functionele decentralisatie wordt gelegd naast de meetlat van Ten Berge en Stroink, valt het oordeel opnieuw positief uit. Zelfs zou voorzichtig kunnen worden gesteld dat internationaalrechtelijke, bestuurlijk-juridische, beleidsmatige en financiële ontwikkelingen dit oordeel van nieuwe bouwstenen en daarmee van een steviger fundament voorziet. In de terminologie van Ten Berge en Stroink betreft het dan met name de (positieve) criteria van de schaal, de specifieke deskundigheid, de inbreng van maatschappelijke organisaties en belanghebbende individuen en het publiekrechtelijk bestuur van een afgezonderd publiek, dat wil zeggen voor publieke doeleinden bestemd, vermogen. Ten slotte wordt nog gewezen op de eerdere beschouwingen van Van den Berg over functionele decentralisatie in zijn dissertatie.¹⁴⁴ In een latere publicatie van zijn hand, waarbij hij kennis kon nemen van het preadvies van Ten Berge en Stroink, zijn door hem de navolgende conclusies getrokken ten aanzien van de ruimte voor functionele bestuursvormen 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;

¹⁴³ TK 1990–1991, 21042, nr. 4, p. 17. Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp-Waterschapswet werd, zoals uit de volgende hoofdstukken nog zal blijken, ook gerefereerd aan dit regeringsstandpunt.

¹⁴⁴ Van den Berg (diss.), p. 40–85.

- wanneer het gaat om taken, die sterke specialisatie vereisen dan wel bijzondere bewaking behoeven;
- wanneer sprake is van taakvervulling ten behoeve van specifieke groepen belanghebbenden;
- indien het gaat om taken, die voor een korte termijn speciale aandacht vragen.¹⁴⁵

3.7 Totstandkoming Waterschapswet

De Studiecommissie Waterschappen en de regering waren het eens over de noodzaak van de totstandkoming van een (algemene) Waterschapswet, welk oordeel door de Tweede Kamer werd gedeeld. De regeringsnota bevatte daarvoor bovendien reeds buitengewoon bruikbare bouwstenen. Door de grondwetsherziening werd de noodzaak van een Waterschapswet bevestigd. De opstelling daarvan werd begin jaren tachtig met kracht en eendracht ter hand genomen door een ambtelijke werkgroep van deskundigen uit de kring van het Rijk, provincies en waterschappen.¹⁴⁶ Opnieuw een voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking die ons poldermodel karakteriseert. Medio 1984 resulteerde dit in een concept-voorontwerp van wet met memorie van toelichting, waarover nog nader bestuurlijk overleg met IPO en UvW plaatsvond.¹⁴⁷ Dit concept kreeg voorjaar 1985 de status van regeringsontwerp, dat om advies aan de Raad van de Waterstaat werd voorgelegd. Dit leidde tot een belangwekkend en overwegend positief rapport van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, waaraan de raad zich in zijn advies volledig conformeerde. Hiermee was de weg vrij

¹⁴⁵ Van den Berg, Van Hall en Van Rijswick, p. 28. Zie voorts de bijdrage van Van den Berg in 'Weids water', p. 94–95.

¹⁴⁶ Verburg (red.), p. 9–10.

¹⁴⁷ Zie O. van der Heide, 'Het concept-voorontwerp van Waterschapswet', Wb 1984, p. 554–559. Het overwegend positieve commentaar van de UvW is opgenomen in Wb 1984, p. 604–608, en de beduidend kritischer reactie van het IPO in Wb 1984, p. 622–625. Het IPO was van oordeel dat het voorontwerp te zeer afbreuk deed aan de provinciale beleidsvrijheid en daarmee aan de provinciale positie ten opzichte van de waterschappen. Zie voor de reacties van UvW, IPO en VNG op latere versies van het wetsvoorstel, Wb 1985, p. 339–342, p. 401–403, p. 404–405, en Wb 1987, p. 636–647. De VNG liet weten het waterschap te beschouwen als een 'terechte uitzondering op het primaat van het algemene integrale bestuur'.

voor verdere besluitvorming. Na advisering door de Raad van State werd het wetsvoorstel medio 1987 bij de Tweede Kamer ingediend. Er volgde een grondige, maar steeds positieve parlementaire behandeling en ruim vier jaar later bereikte de Waterschapswet het Staatsblad. De wet trad op 1 januari 1992 in werking, al kan gezien het overgangsrecht worden gesteld dat de Waterschapswet eerst op 1 januari 1995 effectief in werking getreden is. De provincies en waterschappen kregen van de wetgever namelijk drie jaar de tijd om bestaande regelingen, zoals reglementen en belastingverordeningen, in overeenstemming met het regime van de Waterschapswet te brengen.

Wat Thorbecke niet had aangedurfd, werd een kleine anderhalve eeuw later alsnog gerealiseerd. Evenals provincies en gemeenten zagen de waterschappen hun wezenskenmerken, hun bestuurlijke en financiële structuur, geregeld in een organieke wet. De strekking en inhoud daarvan komt in de hoofdstukken 7 t/m 9 themagewijs nog uitgebreid aan de orde. Op deze plaats wordt uitsluitend in meer algemene zin bij de betekenis van deze Waterschapswet stilgestaan.¹⁴⁸ Wat is de betekenis van deze wet voor het functioneren van de waterschappen of, ruimer geformuleerd: welke betekenis heeft deze wet voor de functionele behartiging van de waterstaatszorg?

In de eerste plaats werd met de Waterschapswet opnieuw en met zoveel woorden de noodzaak van het waterschapsbestel bevestigd. Weliswaar was het bestaansrecht van de waterschappen sinds de regeringsnota uit 1977 en de parlementaire behandeling daarvan niet langer omstreden, maar gezien de telkens weer terugkerende discussie over de bestuurlijke organisatie van ons land in het algemeen moet toch van grote betekenis worden geacht dat de plaats van de waterschappen thans in een organieke wet is verankerd. Die vastlegging verzekert het waterschap op zich niet – zoals hierna nog zal blijken – van een onaantastbare plaats in het staatsbestel. Noodzakelijke veranderingen kunnen immers niet worden tegengehouden met enkel een beroep op die grondwettelijke en organieke verankering. Maar vast staat dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg al een kleine duizend jaar binnen het typische samenwerkingsverband ‘waterschap’ wordt uitgeoefend en dat primair daardoor

¹⁴⁸ Zie hiervoor ook de bijdragen van O. van der Heide in ‘Waterschapspeilingen’, p. 35–55, H.J.M. Havekes in ‘Waterschappen in Nederland’, p. 149–170, en Verburg (red.), p. 11–14.

het waterschap stevig is geworteld in de bestuurlijke organisatie en bijna als vanzelfsprekend de hem toevertrouwde taken vervult tot bescherming tegen het water en regulering van het water. Dit geldt niet alleen voor de meer traditionele taken van het waterschap, maar met name ook voor de kwaliteitszorg van het oppervlaktewater, waarvan de uitvoering sedert de totstandkoming van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 op regionaal en lokaal niveau uiteindelijk geheel aan waterschappen is toevertrouwd en waarbij in het volgende hoofdstuk wordt stilgestaan. Het (relatieve) succes van dit aspect van de regulering van het object water, tevens belangrijk milieucompartiment, in de afgelopen decennia is ongetwijfeld voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de gerichte aandacht die het waterschap daaraan vanuit zijn functionele taakstelling heeft kunnen geven.

Dat brengt mij op een tweede aandachtspunt. De Waterschapswet regelt de wezenskenmerken van het waterschap, waaronder de bestuurlijke en financiële structuur. Juist deze wezenskenmerken onderscheiden het waterschap van andere lichamen van openbaar bestuur. Kenmerkend is dat degenen die bij de taakvervulling door het waterschap belang hebben in beginsel de kosten daarvan dragen en vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Deze trits belang–betaling–zeggenschap kreeg wettelijk vorm onder gelijktijdige verbreding van de potentiële kring van belanghebbenden.

In de derde plaats erkent de Waterschapswet niet alleen de noodzaak van het waterschapsbestel maar bevestigt zij tezamen met de grondwettelijke verankering de plaats van het waterschap als (functioneel) onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. De Waterschapswet gaat daarbij uit van krachtige waterschappen als zelfstandige lichamen van openbaar bestuur met een eigen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. De wet ademt duidelijk deze geest, hetgeen onder meer mag blijken uit de expliciete erkenning van het feit dat voorstellen met betrekking tot de waterschapsorganisatie met name ook van de waterschappen zélf afkomstig kunnen zijn en uit de sterke inperking van het preventieve toezicht van de provincies op de waterschappen. Deze versterking van de zelfstandige positie van het waterschap spoorde geheel met de bestuurlijke constellatie van dat moment. Waren er op het moment dat de Studiecommissie Waterschappen de totstandkoming van een algemene Waterschapswet bepleitte nog circa 800 waterschappen in ons land; op het moment dat de Waterschapswet in werking trad, was dat aantal verder teruggelopen tot circa 125. Het is dan ook niet zonder reden dat de in de regeringsnota nog bepleite pro-

vinciale basisschetsen voor de waterschapsindeling uiteindelijk geen plaats in de Waterschapswet hebben gekregen. Door deze nieuwe positionering van het waterschap zijn haast als vanzelf – het lijken communicerende vaten – de posities van provincie en Rijk ten opzichte van het waterschap opnieuw ingekleurd. Zonder vooruit te willen lopen op hoofdstuk 5, waarin de onderlinge positionering nader wordt uitgediept, kan hier reeds worden vastgesteld dat de krachtsverhoudingen met de komst van de Waterschapswet duidelijk anders zijn komen te liggen.

Een vierde en laatste opmerking betreft de harmonisatie van het waterschapsrecht die de Waterschapswet teweeg heeft gebracht. De wet legt immers een aantal zaken vast die voor alle waterschappen gelden. Deze harmonisatie wordt nog versterkt doordat de Keurenwet en de Bevoegdhedenwet waterschappen zijn ingetrokken en grote delen van de Waterstaatswet 1900 zijn komen te vervallen. Het waterschapsrecht is daardoor overzichtelijker en toegankelijker geworden. Naast deze harmonisatie binnen het waterschapsrecht is ook een externe harmonisatie tot stand gekomen, doordat inrichting en redactionele vormgeving van de Waterschapswet zo veel mogelijk parallel zijn geschakeld met de herziene Gemeentewet en Provinciewet, waarvan de wetsvoorstellen niet lang vóór de Waterschapswet waren ingediend bij het parlement. Wél dient steeds goed voor ogen gehouden te worden dat er duidelijke verschillen met het provincie- en gemeenterecht blijven bestaan. Afgezien van punten als bestuurssamenstelling, financiën, verordenende bevoegdheid en toezicht, geldt ten principale dat waar Provinciewet en Gemeentewet een uitputtend karakter hebben, dit bij de Waterschapswet fundamenteel anders ligt. Zoals de Raad van State in zijn advies over het wetsontwerp benadrukte, bezitten de provincies een algemene aanvullende bevoegdheid tot het stellen van regels. Ook in de toekomst zullen de reglementen dus een belangrijke bron van het waterschapsrecht blijven. Dit neemt echter niet weg dat, nu de wet zelf een aantal zaken heeft vastgelegd, de betekenis en in ieder geval de omvang van deze reglementen hoe dan ook sterk is teruggelopen. Zo is de totale omvang van de vigerende 26 waterschapsreglementen niet veel dikker dan de handleiding die Quarles van Ufford in 1851 de provincies aanreikte! Bovendien is de Waterschapswet op sommige punten wél uitputtend, zodat geen ruimte voor aanvullende provinciale regels bestaat. Dat uitputtende karakter blijkt dan uit het hanteren van de woorden 'enkel', 'alleen' of 'slechts'. Voorbeelden hiervan zijn

de artikelen 11 en 116 over de trits en artikel 148 waarin het preventieve toezicht van de provincie geregeld is.

3.8 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is de institutionele ontwikkeling van het waterschap in historisch perspectief geplaatst. Als vertrekpunt daarvoor is het rapport van de Studiecommissie Waterschappen gekozen, aangezien dit de uitkomst vormde van een indringende studie naar 'functie en structuur' van de waterschappen. Mede doordat veel van de aanbevelingen van deze commissie in de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' onderschreven werden, is dit rapport tot op de dag van vandaag bepalend geweest voor de positie en structuur van het waterschap. Ook het pleidooi van de commissie voor de totstandkoming van een algemene Waterschapswet werd gehonoreerd en een kleine twintig jaar later gerealiseerd. Genoemd rapport en de betreffende regeringsnota zijn voor de institutionele ontwikkeling van het waterschap dan ook van niet te overschatten betekenis geweest. Schorer¹⁴⁹ is van oordeel dat 'het waterschapsbestel daarmee als herboren uit het dal van de jaren zestig is gekomen'. Ook de grondwetsherziening van 1983 heeft in dit kader een belangrijke rol gespeeld door – hoe beknopt ook – het waterschap direct naast provincie en gemeente in paragraaf 7 een zelfstandige constitutionele positie toe te kennen. Anders dan provincie en gemeenten is het waterschap geen decentraal lichaam van algemeen, maar van functioneel bestuur. Om deze reden is tevens aandacht besteed aan de ontwikkeling van de gedachtevorming over functionele decentralisatie, zoals deze zich de afgelopen twintig jaar heeft voltrokken. Geconstateerd is dat het waterschap (nog steeds) voldoet aan de criteria die kunnen worden gehanteerd om af te wijken van de hoofdregel van taakopdracht aan lichamen van algemeen bestuur. Een regel die ook de Studiecommissie Waterschappen in haar beschouwingen niet was ontgaan. De studie van de Diepdelvers en de regeringsnota culmineerden zoals gezegd in de totstandkoming van de organieke Waterschapswet, die voor de hedendaagse positie van het waterschap in meer dan één opzicht van belang is. Bij die betekenis is hiervoor nadrukkelijk stilgestaan. Die Waterschapswet vormt bepaald geen eind-

¹⁴⁹ K.F.H. Schorer, t.a.p., p.70.

plaatje; de institutionele ontwikkeling van het waterschap vormt een uitermate dynamisch schouwspel en schrijdt voort.

Zoals het veel en met name geheel nieuwe wetten vergaat, is de Waterschapswet inmiddels al weer ingrijpend gewijzigd. Waar de wetswijziging van 1999¹⁵⁰ nog een aantal in de praktijk gebleken 'kinderziektes' betrof¹⁵¹, voorziet de eind 2007 in werking getreden Wet modernisering waterschapsbestel¹⁵² in een fundamentele herziening van de institutionele structuur van het waterschap. Deze herziening concentreert zich op de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur en op de financiering van het waterschap. In de hoofdstukken 7 t/m 9 komen de totstandkoming, strekking en inhoud van deze jongste wetswijziging, die het waterschap inderdaad op een meer moderne leest schoeit, nog uitgebreid aan de orde.

Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met het inventariseren van enkele bouwstenen voor het toetsingskader dat in hoofdstuk 11 wordt gepresenteerd. Uit de diverse in dit hoofdstuk besproken documenten, in het bijzonder de regeringsnota uit 1977, komt naar voren dat voor een goede organisatie van de waterstaatszorg vereist is dat deze overheidstaak achtereenvolgens doelmatig, waar mogelijk decentraal en met afweging en behartiging van alle betrokken belangen dient te worden uitgeoefend. Dit drietal vereisten, dat ook in de volgende hoofdstukken nog aan de orde zal komen, heeft ruim dertig jaar later nog niets aan kracht ingeboet en kan successievelijk worden aangeduid als het doelmatigheids-, het decentralisatie- en het belangenafwegingscriterium. Voorts is in dit hoofdstuk, in het bijzonder in het in paragraaf 3.6 besproken preadvies van Ten Berge en Stroink, gebleken dat toekenning van overheidstaken aan lichamen van functioneel bestuur weliswaar niet uitgesloten is, maar

¹⁵⁰ Wet van 3 juni 1999, Stb. 276. Zie hiervoor H.J.M. Havekes, 'De recente wijziging van de Waterschapswet', HWS 1999, p. 726–733.

¹⁵¹ Bij deze wetswijziging zijn ook enkele uitkomsten betrokken van het Eindrapport 'Evaluatie van de Waterschapswet', W.G.A. Hazewindus, C.T. Nijenhuis, Centrum voor Milieurecht, Amsterdam 1998. De meer fundamentele uitkomsten van dit in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verrichte evaluatieonderzoek zijn betrokken bij de voorbereiding van de Wet modernisering waterschapsbestel.

¹⁵² Wet van 21 mei 2007, Stb. 208.

slechts onder bepaalde omstandigheden denkbaar is en bovendien aan bepaalde nader aangegeven randvoorwaarden en vereisten dient te voldoen. Wanneer bij de uitoefening van de regionale en lokale waterstaatszorg een rol aan het waterschap als lichaam van functioneel bestuur wordt toebedacht, zal dit overheidslichaam hieraan moeten voldoen.

4 Ontwikkelingen in het waterschapsbestel; van gescheiden beheer naar all-in waterschappen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de bestuurlijk–organisatorische integratie van het waterkwantiteits– en het waterkwaliteitsbeheer, die voor de actuele waterschapsorganisatie van grote betekenis is geweest. Tezamen met de ingrijpende reorganisatie na de watersnoodramp van 1953 en de bestelwijzigingen ten gevolge van de intrede van het waterkwaliteitsbeheer met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) eind 1970¹⁵³ vormt dit namelijk als het ware het ‘drieluik’ van de reorganisatie van het waterschapsbestel, zoals die zich de afgelopen halve eeuw heeft voltrokken. Eerder is reeds opgemerkt dat deze – afgezien van enig Betuws ruimoer¹⁵⁴ – vrijwel geruisloze gedaantewisseling van 2.600 naar 26 waterschappen binnen ons openbaar bestuur uniek is. Ter vergelijking: het aantal provincies is in deze periode met de komst van Flevoland gestegen van elf naar twaalf en het aantal gemeenten is teruggelopen van circa 1.000 naar 443.¹⁵⁵ Niet ten onrechte typeren

¹⁵³ Wet van 13 november 1969, Stb. 536, in werking getreden op 1 december 1970.

¹⁵⁴ Het Polderdistrict Betuwe en het Waterschap Van de Linge hebben zich lang en hardnekkig verzet tegen de plannen van de Provincie Gelderland om het waterschapsbestel in het rivierengebied te reorganiseren en voerden procedures tot aan de Ondernemingskamer toe. Zie achtereenvolgens het vonnis van de president van de Rb. Arnhem van 4 februari 1994, HWS 1994, p. 153–155 m.aant. H.J.M. Havekes, de beschouwing van M. van Wagenberg, ‘Medezeggenschap: een last of een lust’ over de beschikking van de Ondernemingskamer, HWS 1999, p. 220–225, waaruit blijkt dat de ondernemingsraad over reorganisatiebesluiten geraadpleegd moet worden, welk oordeel overigens later door de Hoge Raad vernietigd werd, en ABRvS 11 juli 2001, HWS 2001, p. 736–739 m.aant. H.J.M. Havekes en AB 2001, 232, m.nt. AvH. Zie over de reorganisatieperikelen in het Gelders rivierengebied voorts Gino Huiskes en Reinhilde van der Kroef, ‘Opgeruimd staat netjes. Zuiveringsschap Rivierenland 1971–2001’, Groningen 2001, p. 87–98.

¹⁵⁵ Zie voor een beschouwing over de ingrijpende ontwikkelingen bij de lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in deze periode J.H.M. Kienhuis, Maandschrift Economie, Tilburg, Jaargang 63, 1999, nr. 2, p. 106–124.

De Haan, Drupsteen en Fernhout¹⁵⁶ de concentratietendens bij de waterschappen dan ook als ‘nog meer spectaculair’ dan bij de gemeenten. Volgens hen hangt dit ongetwijfeld ook samen met de eenvoudiger procedure, namelijk niet bij wet, maar bij provinciale verordening. Van Hijum¹⁵⁷ drukt zich nog krachtiger uit: ‘Vergeleken met de voortgang van de discussie over de bestuurlijke vernieuwing bij provincies en gemeenten, is de ontwikkeling van de waterschappen revolutionair te noemen’. Gilhuis en Menninga¹⁵⁸ spreken van een ‘proces van bijna permanente reorganisatie en opschaling dat zijn weerga in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen niet kent’.

In dit hoofdstuk staat de bestuurlijke integratie van kwantiteit en kwaliteit centraal. Enerzijds vanwege de grote gevolgen daarvan voor de actuele waterschappelijke constellatie en de doorkijk die dit geeft in taken en werkwijze van de waterschappen. Anderzijds vanwege het feit dat deze integratie pas zeer onlangs is voltooid – de laatste loodjes wogen ook hier het zwaarst – en niet het ‘momentum’ kende van een waterstaatkundige ramp of nieuwe taak die moest worden ondergebracht, hetgeen de exercitie bepaald niet eenvoudig maakte. In zoverre valt uit het navolgende overzicht mogelijk ook te leren door hen die op andere terreinen van ons openbaar bestuur verandering en schaalvergroting nastreven.¹⁵⁹ Van het majeure veranderingsproces bij de waterschappen kan ongetwijfeld veel worden gezegd; uiteindelijk is dit traject uitermate succesvol gebleken en successen op dit terrein zijn nu eenmaal relatief schaars. Om dit proces te beschrijven zal in het bijzonder de opstelling van regering en Tweede Kamer worden geschetst, terwijl ook de opvatting van de provin-

¹⁵⁶ P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Deel 1, p. 233.

¹⁵⁷ Eddy van Hijum, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 28.

¹⁵⁸ P.C. Gilhuis en H. Menninga, ‘Natuur en milieu in de Waterschapswet’, MenR 1996, p. 227–234.

¹⁵⁹ De optimale schaalgrootte vormt in gemeentelijke kring een belangrijk discussiepunt. In het rapport van de VNG-commissie Van Aartsen ‘De eerste overheid’, Den Haag 2007, wordt nadrukkelijk aangedrongen op gemeentelijke schaalvergroting, overigens zonder dat uitspraken worden gedaan over de exacte minimale schaalgrootte. Met name in Groningen, Friesland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en Limburg worden verdere gemeentelijke herindelingen voorzien, zie Binnenlands Bestuur 14 december 2007, p. 24–29.

cies¹⁶⁰ en waterschappen zelf uiteraard niet achterwege zal blijven. Dit heeft als bijkomend voordeel dat gelijktijdig inzicht wordt verschaft in de beleidsontwikkelingen op het terrein van het waterbeheer, zoals die in het bijzonder in diverse rijksnota's tot uitdrukking komen. Voor het vervolg van dit onderzoek kunnen deze ontwikkelingen niet worden gemist.

Achtereenvolgens komen de navolgende onderwerpen aan bod. Hierna wordt allereerst ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische structuur die de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 introduceerde. Vervolgens komen de beleidsdoelstellingen van de notitie 'Omgaan met water' en de tweede en derde Nota Waterhuishouding aan de orde. Hierna wordt stilgestaan bij de desbetreffende beschouwingen in het kader van de totstandkoming van de Waterschapswet, waarna de aandacht uitgaat naar de Evaluatienota Water en het rapport 'Water centraal'. Ten slotte verschijnt de vierde Nota Waterhuishouding in beeld, waarna afgerond wordt met een slotbeschouwing.

4.2 Regeling Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)

Het reeds door de Studiecommissie Waterschappen gepropageerde streven naar de bestuurlijke integratie van waterkwantiteits- en kwaliteitsbeheer is in essentie een rechtstreeks gevolg van de waterschappelijke lappendeken die ontstond door de institutionele vertaling die de provincies in de zeventiger jaren aan de bestuurlijk-organisatorische kaders van de Wvo gaven. Kernbepalingen daarbij waren de artikelen 3 en 6 Wvo. Artikel 3, tweede lid, droeg de bevoegdheid tot vergunningverlening – en daarmee het regionale waterkwaliteitsbeheer – in eerste instantie op aan de provincies.¹⁶¹ Op grond van artikel 6, eerste lid, konden de provinciale besturen deze

¹⁶⁰ De provincies hadden bij de reorganisatie van het waterschapsbestel niet, zoals bij de gemeentelijke herindeling, de beschikking over een Wet-ARHI, zodat de reorganisaties volledig via de provinciale reglementering geregeld moesten worden.

¹⁶¹ De UvW wees deze opzet af en had graag een ondubbelzinnige keuze voor het waterschap gezien. Toenmalig UvW-directeur Dolk (Wb 1964, p. 341–346) wees op de 'één- en ondeelbaarheid van de waterbeheersing (...), m.a.w. de volkomen integratie van het kwaliteitsaspect in de regionale waterbeheersing'. Dolk typeerde de opzet als een 'disqualificatie' van de be-

bevoegdheid en taak echter geheel of gedeeltelijk toekennen aan waterschappen, gemeenten en andere openbare lichamen. Nu had het waterschapsmodel in die tijd al geen klagen over gebrek aan veelvormigheid; doordat de provincies op uiteenlopende wijze vorm gaven aan de delegatiemogelijkheid van de Wvo, werd de waterschaps-wereld nog bonter van kleur. Enig mededogen voor de wetgever en de provincies is overigens op zijn plaats. Door de regionaal sterk uiteenlopende waterschapsorganisa-tie op dat moment kon van een blauwdruk geen sprake zijn en moesten oplossingen op maat worden gezocht.¹⁶² De eerlijkheid gebiedt daarbij bovendien te zeggen dat zeker niet alle waterschappen hoopvol uitzagen naar de nieuwe waterkwaliteitstaak. Het gedachtegoed van de studiec commissie werd bepaald niet door elk waterschap omarmd. Sommige zagen de waterkwaliteitstaak toch vooral als een Paard van Tro-je¹⁶³ en zaten er daarmee, naar de geschiedenis inmiddels heeft uitgewezen, niet ver naast. De voormannen – voorvrouwen kende de waterschapswereld toen nog niet – van de UvW drongen in navolging van de studiec commissie echter sterk aan op de toedeling van deze nieuwe taak aan de waterschappen. De toenmalige Unievoorzitter Th.A.J. Vosters, watergraaf van de Noord-Brabantse Waterschappen De Aa en De Dommel, die de waterkwaliteitstaak al lang vóór het verschijnen van de Wvo hadden opgepakt, vormde hiervan een duidelijke exponent. Strategisch gezien mag dit voor-uitziend worden genoemd, maar het pleidooi kon de vele kleine waterschappen uit

heerder. Steenbeek oordeelde genuanceerder over de bestuurlijke opzet van de Wvo, die vol-gens hem aansloot op de bestuurlijke indeling van het land (Wb 1965, p. 36–40).

¹⁶² Zo kende de provincie Utrecht in 1968 nog 125 waterschappen (zie J.M. Greive, 'De ontwikke-ling van het Utrechts waterschapsbestel', Wb 1992, p. 246–253) en in Groningen en Friesland was het niet anders. Zie voorts de bijdrage van J.H.A. Teulings aan 'Bestrijding van de water-ervuiling. Vijfentwintig jaar Wvo' (hierna '25 jaar Wvo') onder redactie van A.P. van den Ber-ge, K. Groen, H.J.M. Havekes, M.A. Hofstra en J.H.A. Teulings, Ministerie van Verkeer en Wa-terstaat en Unie van Waterschappen, Den Haag 1995, p. 3–17.

¹⁶³ Drupsteen hanteert in zijn bijdrage aan '25 jaar Wvo' (p. 336) de minstens zo fraaie metafoer van het koekoeksei dat de waterschappen met het in huis halen van deze taak hebben uitge-broed. Enkele jaren eerder had Drupsteen deze nieuwe taak als een 'potentiële tijdbom' onder het waterschapsbestel gekwalificeerd. Een tijdbom, die uiteindelijk met het rapport van de Diepdelverscommissie en de Waterschapswet weer is gedemonteerd (zie diens bijdrage in 'Wa-terstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst', p. 344–345).

die tijd nauwelijks overtuigen.¹⁶⁴ Men keek dan uiteraard niet verder dan het eigen waterschap(sgebied). Als de nieuwe taak in een breder waterschapsperspectief wordt geplaatst, hetgeen achteraf ook eenvoudiger is, lijkt mij de vergelijking met het al even bekende turfschip minstens zo toepasselijk. De toedeling van het waterkwaliteitsbeheer had tevens als gevolg dat de aandacht van de waterschappen verschoof van de grond naar het water zélf. Het vroegere waterkwantiteitsbeheer was vooral gericht op de conditionering van de bodem voor overwegend agrarische doeleinden. Door het peilbeheer kon deze bodem opbrengsten genereren. Met de komst van het waterkwaliteitsbeheer als nieuwe waterschapstaak kwam de aandacht meer bij het water zelf te liggen.

Wat hiervan zij, het waterschapsbestel werd door de bestuurlijke toedeling van het waterkwaliteitsbeheer nog veelkleuriger. Sommige provincies lieten of brachten de nieuwe waterkwaliteitstaak in handen van reeds bestaande waterschappen, die hun sporen op dat terrein soms al ver vóór de komst van de Wvo hadden verdiend. Een tiental waterschappen, waaronder zelfs een tweetal zuiveringschappen (De Donge en De Geul¹⁶⁵), had de waterkwaliteitstaak immers reeds in de vijftiger jaren opgepakt.¹⁶⁶ Andere provincies grepen de nieuw onder te brengen taak aan om een stevige opschaling van bestaande waterschappen te realiseren, zodat organisaties ontstonden waaraan deze taak met vertrouwen kon worden toebedeeld. Weer andere provincies zagen hier geen heil in en droegen de taak op aan speciaal hiervoor in het leven geroepen zuiveringschappen, dat wil zeggen waterschappen uitsluitend belast met het waterkwaliteitsbeheer.¹⁶⁷ Ten slotte deed een drietal provincies, te weten

¹⁶⁴ Ook De Goede (Wb 1959, p. 38–40) meende dat opgepast moest worden met nieuwe opdrachten. In zijn ogen zou het waterschap de zuiveringstaak niet zelf moeten oppakken, maar samen met anderen moeten uitvoeren. De Goede concludeerde: ‘De dijk zij het symbool van het waterschap, niet het vuile water’. Dit betoog verleidde J.P. Winsemius, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Delfland, tot een kritische reactie en de uitspraak: ‘De dijk en het schone water, beide symbolen van het waterschap’ (Wb 1959, p. 41–47).

¹⁶⁵ Zie Th.F.J.A. Dolk, ‘Oprichting van het Waterschap “Zuiveringschap De Geul”’, Wb 1957, p. 113–116.

¹⁶⁶ Zie J.C. Plas in ‘Waterschapschouw’, p. 156–161.

¹⁶⁷ Voor de UvW was de oprichting van dergelijke zuiveringsschappen een soort ultimum remedium, aangezien het afbreuk deed aan de beoogde eenheid van de kwantiteit en de kwaliteit van

Groningen, Friesland en Utrecht, althans waterschappelijk gezien, helemaal niets en ging de nieuwe taak zelf uitvoeren. Het gegeven dat dezelfde provincies in hun gebied soms verschillende wegen insloegen, resulteerde uiteindelijk in een bestuurlijk-organisatorisch mozaïek. IJff¹⁶⁸ heeft dit institutioneel proces per provincie nauwgezet beschreven en daarbij aangegeven dat, ook wanneer wél voor het waterschap geopteerd werd, de uiteindelijke provinciale keuze niet zelden een bestuurlijk dubbel-tje op zijn kant was. In de statenvergaderingen vroeg men zich regelmatig af of die belangrijke milieutaak bij de waterschappen wel in goede handen was. Anders gezegd: moest er gekozen worden voor integraal waterbeheer of voor integraal milieu-beheer? Illustratief voor de felheid waarmee deze discussie soms werd gevoerd, is de gedachtewisseling tussen Bosma¹⁶⁹ en Van den Berge.¹⁷⁰ Dat dit ook anders kon,

de waterbeheersing. Zie Wb 1964, p. 341–346, en Wb 1968, p. 6, en de column van Van den Berge (Wb 1971, p. 31) over de UvW-nota inzake de uiteenlopende ontwikkelingen welke zich in ons land met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering voordoen. In deze nota, die in Wb 1971, p. 32–36, integraal is afgedrukt, werd bepleit om één op zichzelf staande doelcorporatie te belasten met het kwantiteits- en actief en passief kwaliteitsbeheer teneinde de optimale behartiging van de daarbij betrokken belangen zo goed mogelijk te waarborgen. Zie voor een concreet overzicht van die ontwikkelingen Wb 1971, p. 36–41.

¹⁶⁸ J. IJff in '25 jaar Wvo', p. 27–42.

¹⁶⁹ E. Bosma, MenR 1977, p. 98 e.v.

¹⁷⁰ A.P.van den Berge, Wb 1977, p. 180–185. Van den Berge bestreed het betoog van Bosma, hoofd waterstaatszaken en milieubeheer van de provincie Zuid-Holland, dat de Wvo naar het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne zou moeten en de zuiveringstaak naar de provincies. Volgens Van den Berge zou de provincie daardoor ten opzichte van de waterschappen in een onaanvaardbare dubbelrol komen; bovendien zouden de provincies Groningen en Utrecht deze taak niet beter uitvoeren dan de waterschappen. Ook door de Stichting Natuur en Milieu is wel betoogd dat het waterkwaliteitsbeheer aan de provincie opgedragen zou moeten worden. Zie aldus J. Keuning en P. Nijhoff in Wb 1978, p. 116–122. Door J.M. Leemhuis-Stout en O. van der Heide is hierop kritisch gereageerd (Wb 1978, p. 152–159). Eerder was van de kant van de VEWIN gesuggereerd om de afvalwaterbehandeling tesamen met de waterleidingbedrijven om te vormen tot nieuwe eenheden. Zie aldus toenmalig VEWIN-directeur G. Wijnstra (Wb 1973, p. 416 en H₂O 1973, p. 643). Steenbeek moest vanwege de verschillende betaling en zeggenschap niets hebben van een dergelijke samensmelting (Wb 1974, p. 1–3).

toonden Gilhuis en De Graeff een tiental jaren later aan in hun gezamenlijke, buitengewoon genuanceerde, preadviezen voor de Vereniging voor Milieurecht.¹⁷¹

Met name de oprichting van de zuiveringsschappen gaf aan het waterschapsbestel duidelijk een nieuwe dimensie. In de waterschapswereld leidde het tot een kleine aardschok. Door de andere taakstelling, bestuurssamenstelling, financiering, meer nutsachtig karakter en – niet onbelangrijk – andere bemensing weken de zuiveringsschappen immers sterk af van de vele kleine, overwegend door agrariërs bestuurde, waterschappen die ons land in die jaren nog kende. Tegelijkertijd zorgden deze zuiveringsschappen – waarvan in de hoogtijdagen een achttal bestond – voor de broodnodige vernieuwing en verbreding, al werd dat aanvankelijk door hun collega's binnen de UvW maar matig op waarde geschat. Meer dan eens was dan ook sprake van scherpe onderlinge discussies over bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelengebruik, baggeren, de aanpak van (bepaalde) diffuse bronnen en de financiering van bepaalde maatregelen. Toenmalig directeur van de UvW, A.P. van den Berge, moest de verhitte gemoederen in de Uniecommissie kwaliteitsbeheer meer dan eens komen sussen en even leek het er zelfs op dat de zuiveringsschappen zich los van de UvW zouden gaan organiseren. In zoverre dreigde in bestuurlijk-organisatorisch opzicht de kwantiteit tegenover de kwaliteit te komen staan en daar was uiteraard niemand – en vooral het water niet – bij gebaat.

Om deze reden werd van diverse zijden, dus zeker niet uitsluitend door de Studiecommissie Waterschappen, al snel aangedrongen op een bestuurlijk-organisatorische integratie van het kwantiteits- en het kwaliteitsbeheer, waarbij bestaande succesvol opererende all-in waterschappen, zoals De Dommel, De Aa en Regge en Dinkel, als wenkend perspectief werden aangevoerd.¹⁷² Aangezien deze exercitie de nodige jaren in beslag nam, werd op aandrang van de UvW in de Waterschapswet (artikel 12) overigens nog een specifieke voorziening getroffen teneinde zuiveringsschappen goed met de collega-waterschappen te laten samenwerken. Dat de betreffende construc-

¹⁷¹ 'Waterbeheer en milieubeheer', preadviezen van P.C. Gilhuis en J.J. de Graeff voor de Vereniging voor Milieurecht, 1986-3, Zwolle 1986.

¹⁷² Zie hiervoor ook G.W. van Herwaarden, 'Dreigt de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering een chaos te worden?', Wb 1973, p. 318-319, 326-334 en 397.

tie evident haaks stond op de trits belang–betaling–zeggenschap nam men daarbij graag voor lief. Reden genoeg om een paar woorden te wijden aan de quintessens van deze constructie, die de ‘inliggende’ kwantiteitbeherende waterschappen een zetel verschafte in het bestuur van het ‘overliggende’ zuiveringsschap. Met deze constructie waren vóór het tijdperk van de Waterschapswet in de besturen van vrijwel alle zuiveringsschappen reeds goede ervaringen opgedaan. Indirect is de bepaling te danken aan de provincie Zuid–Holland, die in vergelijking met andere provincies relatief laat in 1981 in het zuidelijk gedeelte een zuiveringsschap oprichtte, in casu het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden. Voor het tiental inliggende waterschappen impliceerde dit dat zij hun all–in karakter kwijtraakten. Een stap terug dus. Al geldt dat zeker niet voor alle betrokken waterschappen, doordat de bestuurlijke schaal inderdaad aan de (te) krappe kant was; sommige waterschappen zoals het toenmalige Waterschap De Brielse Dijkkring hadden hun zaken goed op orde en de nieuwe kwaliteitstaak enthousiast opgepakt. Het zal dan ook geen verrassing wekken dat deze waterschappen de nieuwe provinciale keuze fel bekritiseerden.¹⁷³ Dit bracht één van die waterschappen, Goeree–Overflakkee, zelfs tot een mislukte poging de positieve saldoreserve voor het kwaliteitsbeheer via een verlaging van het belastingtarief grotendeels op te souperen, een ouderwets staaltje van bestuurlijk potverteren.¹⁷⁴ Niet echt een gelukkige start voor het nieuwe zuiveringsschap dus. De voorzitter van het nieuwe zuiveringsschap, H.H. Tonkes, besepte dit terdege en spande zich in om de bestuurlijke verhoudingen met de inliggende waterschappen zo snel mogelijk te normaliseren. Enerzijds werden daartoe bestuurlijke overeenkomsten met deze waterschappen gesloten met afspraken over de kostenverdeling van maatregelen die zowel het kwaliteits– als het kwantiteitsbeheer dienden (doorspoelen, baggeren e.d.). Anderzijds drong Tonkes binnen de UvW aan op een wettelijke grondslag voor de bestuurlijke vertegenwoordiging van de inliggende waterschappen in de zui-

¹⁷³ Zie ‘Een kwart eeuw waterschap van kwaliteit. Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden 1980–2005’, Breda 2005, p. 7–17. Gedeputeerde J. Noorland toonde zich hiervan bij de installatie van het bestuur van het zuiveringsschap op 24 juni 1980 bewust door op te merken: ‘Immers dit kind (het zuiveringsschap) is met een zekere hartstocht verwekt, maar niet in liefde ontvangen’ (zie Wb 1980, p. 395–396).

veringsschappen. Niet zonder succes naar uit artikel 12 Waterschapswet, dat ook hierna nog aan de orde komt, mag blijken. Later zou dit ruimhartig interbestuurlijk eenrichtingsverkeer – voor de omgekeerde route werd niet gekozen – de zuiveringschappen nog opbreken. Bij de uiteindelijk toch onvermijdelijke reorganisatiediscussies zaten de voorzitters van de inliggende waterschappen in de (dagelijkse) besturen van de zuiveringschappen immers vooraan en ongetwijfeld op het puntje van hun stoel. Aangezien de denkbeelden van de betrokken waterschappen – zachtjes uitgedrukt – niet altijd correspondeerden¹⁷⁵, maakte dit de bestuurlijke standpuntbepaling door de zuiveringsschappen er niet eenvoudiger op. Op landelijk niveau lag dit voor de UvW trouwens niet veel anders. Het gebeurde dan ook wel eens dat voor de vergadering van het dagelijks bestuur van zuiveringsschappen niet alle leden werden uitgenodigd of dat er onder andere vlag bijeengekomen werd. Wij zullen de rechtmatigheid van deze bijeenkomsten hier maar niet ter discussie stellen. Het is inmiddels allemaal verleden tijd. Nu het laatste zuiveringsschap al weer enkele jaren geleden op het reorganisatieslagveld gesneuveld is, kon de onderhavige bepaling recentelijk geruisloos vervallen.¹⁷⁶ Uit de ervaringen die met de toepassing daarvan de afgelopen jaren zijn opgedaan, valt niettemin het nodige te leren.

¹⁷⁴ Zie J.J.I. Verburg (red.), 'De Waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar', eerste druk, Zwolle 1992, p. 39–40.

¹⁷⁵ De zuiveringsschappen streefden doorgaans naar de totstandkoming van een all-in waterschap dat zou zijn gebaseerd op het beheergebied van het zuiveringsschap; de inliggende waterschappen voelden daarentegen veelal meer voor kleinere all-in waterschappen met dus de opsplitsing van het zuiveringsschap als gevolg. Soms werd door hen zelfs voor afstoting van de zuiveringstaak gepleit.

¹⁷⁶ W.G.A. Hazewindus en C.T. Nijenhuis drongen reeds in 1998 in hun meergenoemde Eindrapport 'Evaluatie van de Waterschapswet', p. 103, op het schrappen van deze bepaling aan. Afstemming tussen inliggende waterschappen en zuiveringsschappen kon volgens hen via het planstelsel van de Wwh plaatsvinden. Bovendien achtten zij een dergelijke vertegenwoordiging in strijd met het democratiebeginsel, aangezien zetels aan de verkiezingen worden onttrokken. Overigens wezen zij er reeds op dat in de toekomst waarschijnlijk geen inliggende waterschappen meer zouden bestaan gezien de concentratie van waterschappen en de vorming van all-in waterschappen. De wetgever heeft dit laatste inderdaad afgewacht.

4.3 De notitie 'Omgaan met water' en de tweede Nota Waterhuishouding

In haar voorwoord bij de notitie 'Omgaan met water'¹⁷⁷ uit 1985 stelde de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat Smit-Kroes dat de tijd rijp was voor een nieuwe benadering van onze waterhuishouding, van hoe we in ons land omgaan met het water. De waterhuishoudkundige hoofdinfrastructuur had in grote trekken zijn definitieve vorm gekregen en zou geen belangrijke ingrepen meer vergen. Ook het einde van de saneringsperiode van de kwaliteit van het oppervlaktewater was zo langzamerhand in zicht gekomen. Tijd dus voor een nieuwe benadering, voor een modernisering van het waterbeheer waarbij de aandacht zich in toenemende mate kon richten op het goed functioneren van het water: op de zorg voor een goede werking van de aquatische ecosystemen. De minister karakteriseerde deze nieuwe benadering met de term 'integraal waterbeheer', welk begrip opvallend genoeg in de notitie zelf nog maar bleekjes uit de verf komt. Dit laatste zou pas in volle omvang in de enkele jaren later uitgebrachte derde Nota Waterhuishouding gebeuren.

De notitie zelf benadrukte dat om uiteindelijk in een situatie te komen, die in alle opzichten maatschappelijk en ook ecologisch verantwoord was, meer nodig was dan strijd tegen het water en bescherming tegen vervuiling. De strategie van het conflictmodel, die tot uitdrukking komt in de begrippen strijd en bescherming, moest evolueren tot een strategie van het harmoniemodel, waarin het samenwerken met de natuur en het omgaan met watersystemen centraal stond. Niet langer de mens dus, maar het water(systeem) zélf diende, ook als het ging om het realiseren of veilig stellen van mensgerichte functies, centraal te staan. Om deze modernisering van het waterbeheer te realiseren reikte de notitie de zg. watersysteembenadering aan, die als volgt werd omschreven (p. 33): 'Een watersysteembenadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen waar grondwater een essentieel onderdeel van uitmaakt) centraal. De benadering beoogt via een integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen (sectoren en facetten) op een optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van de systemen met behulp van een technische (infrastructuur) en juridisch instrumentari-

¹⁷⁷ TK 1984–1985, 18793, nr. 3. Zie voor de visie van de UvW op deze notitie Wb 1986, p. 334–336, en J.J. de Graeff, 'Omgaan met water: een tussenstand', Wb 1987, p. 128–134.

um.’ Onder een watersysteem werd daarbij verstaan (p. 35): ‘een geografisch afgebakend, samenhangend en functionerend geheel van oppervlaktewater, grondwater, onderwaterbodems, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen’. De grenzen van een dergelijk watersysteem worden in de eerste plaats bepaald op grond van morfologische, ecologische en functionele samenhang.

Om dit vernieuwingsproces in het waterbeheer, dat nadrukkelijk als beleid voor de lange termijn werd gepresenteerd, te bewerkstelligen bevatte de notitie een zevental hoofdbeleidspunten en bijbehorende speerpunten (p. 39). Daarvan zijn in dit kader met name de bezinning op het bestuurlijk–juridisch instrumentarium en de bezinning op het financieringsstelsel van belang. Het eerstgenoemde punt werd daarbij nader geconcretiseerd in de vorm van het ontwikkelen van een visie op de gewenste beheersstructuur en een studie naar integratie van het wettelijk kader. Het tweede punt voorzag in het ontwikkelen van een ‘totaalvisie’ op de financieringsstructuur van het waterbeheer. Dit maakt nieuwsgierig naar de toelichting op deze hoofdbeleidspunten, want het kan haast niet anders dan dat deze moderniseringsslag ook gevolgen voor de institutionele structuur van de waterschappen zou moeten hebben. Dat viel eigenlijk nogal mee of – zo men wilt – tegen. Slechts werd in navolging van de kort daarvoor verschenen tweede Nota Waterhuishouding (NW2)¹⁷⁸ de wenselijkheid uitgesproken om per oppervlaktewater één beheerder verantwoordelijk te doen zijn voor zowel de zorg voor de waterkwantiteit als de waterkwaliteit, terwijl ook het vaarwegbeheer hierbij zoveel mogelijk zou dienen te worden betrokken (p. 55). Anders dan in de NW2 werd daarbij – zonder dat hieraan volgens mij betekenis moet worden toegekend – niet expliciet gepleit voor het in één hand houden van de feitelijke zuiveringstaak en het overige waterkwaliteitsbeheer. In de NW2 was een dergelijke afsplitsing nog expliciet afgewezen teneinde de eenheid binnen het waterkwaliteitsbeheer zo weinig mogelijk te verbreken. Deze ‘afplitsing’ vergt enige toelichting. Dit in die jaren inderdaad gehoorde signaal was afkomstig vanuit een aantal waterkwantiteitbeherende waterschappen, die vreesden dat de schaal van het waterkwaliteitsbeheer en in het bijzonder het zuiveringsbeheer bepalend zou zijn voor de toekomstige

¹⁷⁸ TK 1984–1985, 18793, nr. 2, p. 50–53.

waterschapsorganisatie. Vanuit deze optiek bepleitten zij om de feitelijke zuiveringstaak elders onder te brengen. Anders mogelijk noodzakelijke ingrepen in het waterschapsbestel zouden in hun ogen aldus goeddeels kunnen worden vermeden.¹⁷⁹ De notitie wijdde hier geen woord aan. Wel werd daarin opnieuw – in de NW2 was het niet anders – tegelijkertijd al weer veel gas teruggenomen. Gesteld werd namelijk: ‘Het is echter niet de bedoeling om voor de gebieden waar deze situatie thans niet aanwezig is een reorganisatie te bepleiten. Het gaat hier voor de korte en middellange termijn om een leidraad bij de wijzigingen in het bestel die zich van tijd tot tijd voordoen. Daarbij zal er wel voor moeten worden zorg gedragen dat wanneer het beheer niet in één hand is, er procedures en afspraken tussen de verschillende beheerders worden overeengekomen om zodoende het doel van een geïntegreerd beheer toch te kunnen realiseren.’ Om deze niet al te krachtdadige en in ieder geval weinig vernieuwende benadering te verzachten, werd daarnaast de ontwikkeling van een visie op lange termijn op de meest wenselijke beheersvorm in het vooruitzicht gesteld. Deze visie zou in nauw overleg met de regionale waterbeheerders vorm worden gegeven. Op het punt van de financiering werd onder verwijzing naar enkele goed gekozen financieringsproblemen uit de praktijk zoals gezegd een totaalvisie op de financieringsstructuur van het watersysteembeheer aangekondigd. Die visie zou overigens nog een aantal jaren op zich laten wachten. Dit neemt echter niet weg dat de notitie ‘Omgaan met water’ voor het denken over het waterbeheer ontegenzeggelijk van grote betekenis is geweest. In meer dan één opzicht vormde de notitie dan ook het startsein voor veranderingen binnen het waterbeheer. Voor de organisatie van het waterschapsbestel vielen de gevolgen voor de korte termijn echter mee, hetgeen zo kort na het verschijnen van de NW2 ook wel te begrijpen is. Door de UvW werd het pleidooi om in geval van gescheiden beheer voor procedures en afspraken tussen de verschillende waterschappen te komen, vrijwel per kerende post opgepakt. Dit resulteerde medio 1987 in het rapport ‘Naar een samenhangend oppervlaktewa-

¹⁷⁹ Zie aldus R. Mulder, Wb 1990, p. 80 en 1991, p. 129. Toenmalig UvW-directeur C.Th. Smit verzette zich tegen een dergelijke afsplitsing van het zuiveringsbeheer, Wb 1990, p. 818–819. Ook minister Maij–Weggen voelde niet voor de afsplitsing van het zuiveringsbeheer, zie Wb 1993, p. 222–223.

terbeheer', waarin de waterschappen een aantal concrete operationele gedragslijnen werd aangereikt.¹⁸⁰

4.4 De derde Nota Waterhuishouding

In de medio 1989 uitgebrachte derde Nota Waterhuishouding (NW3)¹⁸¹ vormde het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het ontwikkelen en in stand houden van gezonde waterhuishoudkundige systemen die een duurzaam gebruik garanderen, de hoofddoelstelling van het beleid. Anders dan de NW2, die zich nog hoofdzakelijk op de waterkwantiteit had geconcentreerd, hadden kwantiteit en kwaliteit elkaar nu nadrukkelijk en definitief gevonden. De waterkering zou zich daar overigens pas tien jaar later in de vierde Nota Waterhuishouding bij voegen. Integraal waterbeheer was het leitmotiv van de NW3. Dit begrip werd als volgt omschreven (p. 12): 'Samenhangend beleid en beheer dat de verschillende overheidsorganen met strategische taken en beheerstaken op het gebied van het waterbeheer voeren in het perspectief van de watersysteembenadering. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de interne functionele samenhangen (de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater) als de externe functionele samenhangen (de relatie tussen waterbeheer en andere beleidsterreinen als milieu-beheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer).'

Het laat zich raden dat dit integrale waterbeheer ook consequenties zou moeten hebben voor de vormgeving van het waterschapsbestel. Nadat gerefereerd werd aan de uitgangspunten van de eerdere NW2, werd met zichtbare droefenis vastgesteld dat het de voorafgaande vijf jaren alleen bij de oprichting van het Heemraadschap Fleverwaard van de beoogde integratie van beheer was gekomen. Enigszins vergoelijkend werd opgemerkt dat die integratie een steeds belangrijker rol speelde bij waterschapsconcentraties. In de praktijk viel daar echter nog bitter weinig van te merken, zou men er bijna aan toe voegen. Vervolgens werd nog eens uiteengezet om welke redenen integratie van beheer werd nagestreefd (p.122): 'In de praktijk blijkt de ge-

¹⁸⁰ Unie van Waterschappen, Den Haag 1987. Zie voor een beschouwing over dit rapport J.J. de Graeff en H.J.M. Havekes, Wb 1987, p. 447–454.

¹⁸¹ TK 1988–1989, 21250, nr. 2.

varieerde beheersstructuur van meerdere waterbeheerders met verschillende beheers-taken in een aantal situaties een belemmerende factor te vormen voor het bereiken van meer bestuurlijke afstemming in het waterbeheer. Dit geldt vooral als ecologi-sche doelstellingen en externe afstemmingsrelaties in het geding zijn. Concurrerende beheersvisies tussen waterbeheerders onderling vergroten de kans op meningsver-schillen met betrekking tot onder andere de verdeling van financiële middelen, de keuze van integrale oplossingen en de interpretatie van onderzoek. Als gevolg daar-van is het waterbeheer niet zelden een verdeelde sector, verloopt de gezamenlijke besluitvorming traag en worden integrale maatregelen niet genomen of moeten deze worden uitgesteld.' Het rijksbeleid bleef dan ook ongewijzigd. Voor de gewenste be-stuurlijke organisatie van het waterbeheer werden de volgende uitgangspunten ge-hanteerd:

- de bestuurlijke organisatie is zoveel mogelijk gebaseerd op een waterstaatkundige eenheid;
- de beheerstaken die de zorg voor de regionale en lokale waterhuishouding betref-fen, zijn of worden opgedragen aan waterschappen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging;
- het kwantiteitsbeheer, het kwaliteitsbeheer en (waar doelmatig) het vaarwegbe-heer zijn zoveel mogelijk in één hand gebracht.

De woorden 'zoveel mogelijk' gaven daarbij aan dat deze voorkeur geen doel in zich was. Ook factoren zoals de historisch gegroeide bestuurlijke situatie, schaalgrootte en financieel draagvlak konden – zo werd gesteld – een rol spelen bij het doen van keuzes omtrent de meest doelmatige bestuurlijke organisatie. Het was in eerste in-stantie de provincie als organisatiegezag die aan deze uitgangspunten verder uitwer-king zou moeten geven. Indien een oplossing mocht worden gekozen die van de rijksvisie afweek, zou de betrokken provincie de redenen hiervoor moeten aangeven. Voorts diende in dat geval zichtbaar te worden gemaakt op welke wijze aan de be-stuurlijke afstemming vorm werd gegeven (p. 123).

Deze terechte vingerwijzing naar de (grondwettelijke) provinciale vrijheid, die in de NW2 en 'Omgaan met water' nog volledig ontbrak, werd echter niet onbeperkt ge-acht. Onder verwijzing naar de betreffende regeling in de ontwerp-Waterschapswet, die op dat moment bij de Tweede Kamer aanhangig was, werd opgemerkt dat het Rijk in het kader van het toezicht ook een eigen verantwoordelijkheid had. Tijdens de

parlementaire behandeling van de ontwerp-Wet op de waterhuishouding had de minister zich eerder in soortgelijke bewoordingen uitgelaten.¹⁸² In de regeringsbeslissing NW3¹⁸³ van een klein jaar later werd melding gemaakt van de kritiek van de provincies op deze voorkeur voor all-in waterschappen. In provinciale kring bestond het gevoel dat deze voorkeur te dogmatisch werd gepresenteerd en hen onvoldoende ruimte bood om ook daadwerkelijke overwegingen te betrekken bij het maken van keuzes voor de meest doelmatige bestuurlijke organisatie. Ook de UvW zag graag meer ruimte voor andere constructies.¹⁸⁴ De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat Maij-Weggen gaf, ook al werd het niet-dwingende karakter van deze voorkeur erkend, echter weinig toe (p. 36): 'De voorkeur voor all-in waterschappen wordt ingegeven door de overweging dat van eenheid van beheer een effectievere bevordering van doelstellingen van integraal waterbeheer mag worden verwacht dan van gesplitst beheer. Dat is vooral ook daarom van belang nu de oplossing van de complexe problemen in het waterbeheer steeds meer om een integrale aanpak vragen, waarbij naast waterbeheerders vaak een groot aantal andere instanties betrokken is. De kans op fricties is bij gescheiden beheer groter dan bij integratie van beheer. De uitkomsten van het inmiddels afgeronde onderzoek naar de bestuurlijke aspecten van integraal waterbeheer bevestigen deze veronderstelling.'

Met dit onderzoek werd bedoeld op het rapport 'Perspectieven voor integraal waterbeheer' van Kuijpers en Glasbergen¹⁸⁵, dat inderdaad een aantal sterke argumenten bevatte voor aanpassing van – wat eufemistisch genoemd werd – de 'veelvormigheid' van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. Aangezien dit goed onderbouwde en gedocumenteerde rapport, dat overigens bepleitte om meer consequent

¹⁸² Zie H.J.M. Havekes en W.G.M. Heldens, 'De Wet op de waterhuishouding. Integraal waterbeheer in juridisch perspectief', Lelystad 1990, p. 95–103.

¹⁸³ TK 1989–1990, 21250, nr. 3, p. 34–38.

¹⁸⁴ Het commentaar van de UvW op de NW3 is opgenomen in Wb 1990, p. 4–18.

¹⁸⁵ 'Perspectieven voor integraal waterbeheer. Een bestuurskundige analyse ten behoeve van de uitwerking van integraal waterbeheer', C.B.F. Kuijpers en P. Glasbergen, Den Haag 1990, p. 155–172. Op 21 juni 1990 was de jaarvergadering van de Studiekring voor Waterstaatsrecht en Waterschapsbeheer aan dit rapport gewijd. Zie voor een uitvoerig verslag van de diverse inleidingen, Wb 1990, p. 446–467.

uitwerking te geven aan het principe dat het lokale en regionale waterbeheer primair een waterschapstaak is, een belangrijke rol heeft gespeeld bij de discussie over de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer, mogen de conclusies hier niet ontbreken. Wat de schaalgrootte betreft kozen Kuijpers en Glasbergen nadrukkelijk voor die van het kwaliteitsbeheer (p. 158): 'Randvoorwaarde daarbij is dat de taakuitoefening door een te beperkte schaal van het beheerobject niet onnodig wordt bemoeilijkt. Dit betekent dat naar grote(re) bestuurlijke eenheden dient te worden gestreefd. De voor het kwaliteitsbeheer noodzakelijke schaalgrootte kan – gezien het feit dat de meest manifeste problemen in het waterbeheer de kwaliteit van wateren betreffen – hierbij richtinggevend zijn. Een afdelingsstructuur, waarin de toekomstige Waterschapswet voorziet, is in vele gevallen een reële optie voor inpassing van het kwantiteitsbeheer'. Met deze randvoorwaarde voor ogen diende volgens beide onderzoekers de bestuurlijke integratie van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer in één organisatorisch verband te worden bevorderd (p. 158): 'Deze integratie heeft zowel inhoudelijke als financiële voordelen. Inhoudelijk kunnen functionele relaties eerder worden (h)erkend en vertaald in de taakuitoefening. De impasses waarin kwesties van financiële verrekening van kosten nu vaak verkeren, kunnen eerder tot een oplossing worden gebracht. Een voordeel kan ook zijn dat de waterbeheerders meer als eenheid naar buiten kunnen treden bij het zoeken van oplossingen voor problemen die ten dele hun competentie te buiten gaan. Ten slotte kan hierdoor een bijdrage worden geleverd aan het beperken van de (ondoorzichtige) afsprakencultuur die zich in het waterbeheer lijkt te ontwikkelen'.

Vervolgens drongen de onderzoekers aan op een meer voortvarend rijks- en provinciaal beleid. In hun ogen kon op 'de wijzigingen die zich van tijd tot tijd in het waterschapsbestel voordoen' niet langer worden gewacht. In wezen bepleitten zij aldus iets wat sterk doet denken aan de eerder verlaten provinciale basisschetsen uit de regeringsnota van 1977 (p. 158): 'Het verdient aanbeveling dat het Rijk de provincies nadrukkelijker beweegt om, waar nog nodig, over te gaan tot een aanpassing van de waterschapsorganisatie volgens bovengenoemde principes. Een daartoe strekkende uitnodiging kan zich richten op de provinciale waterhuishoudingsplannen. In deze plannen dient te worden aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn de provinciale waterschapsorganisatie wordt aangepast'. Daarbij toonden Kuijpers en Glasbergen zich niet geheel ongevoelig voor de verschillende eisen die kwantiteits-

en kwaliteitsbeheer stellen. Zij constateerden in dat verband dat deze discussie bemoeilijkt werd doordat empirisch getoetste criteria over de meest doelmatige schaal van de taakuitoefening van waterschappen ontbraken. De conclusie die hieruit getrokken werd, laat zich raden (p. 159): 'Het verdient aanbeveling de principes van de waterstaatkundige eenheid en integratie van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer aan te vullen met doelmatigheidscriteria, afgeleid van de relatie tussen schaal en taak. Minimumvoorwaarden dienen zoveel mogelijk gekwantificeerd te worden. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de differentiatie in regionale omstandigheden'.

Alhoewel de regering zeker niet alle aanbevelingen van de onderzoekers overnam – nieuwe criteria voor de schaalgrootte van de waterschappen bleven achterwege – mag duidelijk zijn dat het gedachtegoed van Kuijpers en Glasbergen een duidelijke invloed op het rijksbeleid heeft gehad.

Ook wat betreft de schaalgrootte van de waterschappen was de regeringsbeslissing NW3 interessant. In de diverse commentaren op de NW3 was namelijk naar voren gebracht dat voor het kwantiteitsbeheer andere schaalvereisten zouden gelden dan voor het kwaliteitsbeheer, hetgeen een belemmering zou zijn voor de vorming van all-in waterschappen. De minister bleek niet overtuigd. De verwijzing naar de regeringsnota uit 1977 met zijn indicatieve kwantitatieve criteria (20.000 ha voor het kwantiteitsbeheer en 750.000 tot 1.000.000 i.e. voor het kwaliteitsbeheer) achtte zij niet sterk, zonder in de val van nieuwe criteria te trappen (p. 37): 'Bedacht dient echter te worden dat destijds bij het opstellen van de zo-even genoemde criteria het accent nogal eenzijdig viel op het aspect van de optimale waterschappelijke gebiedsindeling. Door het sindsdien toegenomen inzicht in het belang van de samenhang tussen het kwantiteitsbeheer en het kwaliteitsbeheer en meer in het algemeen van het streven naar integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering, dient voor de schaalgrootte van enerzijds kwantiteitsbeheer en anderzijds kwaliteitsbeheer, een nieuw evenwicht te worden gezocht. Op de vraag naar de optimale grootte van het waterschapsgebied valt dan ook geen eenduidig antwoord te geven. De grootte van het waterschapsgebied vormt geen doorslaggevend gegeven als maatstaf voor beleidskeuzes door het provinciaal gezag (en eventueel voor het Rijk bij het toezicht op door provinciale staten genomen besluiten). Bij het overwegen van

de vraag hoe een tot dusverre afzonderlijk gevoerd kwantiteits- of kwaliteitsbeheer moet worden geïntegreerd, is niet enkel de schaal van het kwaliteitsbeheer beslissend. Het omgekeerde is evenmin het geval. Het provinciaal bestuur zal moeten nagaan of in de concrete situatie een goed evenwicht is te vinden, zodat het voordeel van integratie zo min mogelijk ten koste gaat van een doelmatige behartiging van het kwaliteitsbeheer'. Kortom, het was aan de provincie om ter zake een nieuw evenwicht te vinden, waarbij noch de (bestaande) schaal van het kwantiteitsbeheer noch die van het kwaliteitsbeheer op voorhand de doorslag kon geven. Van enkele provincies werd trouwens nog meer verwacht. Het drietal provincies dat het waterkwaliteitsbeheer tot dan toe in eigen hand had gehouden en de enkele provincie die (ook) het boezembeheer uitoefende (Groningen, Friesland en Utrecht) werden vriendelijk doch zeer beslist opgeroepen om 'genoemde beheersaspecten' met voortvarendheid op waterschapsniveau te leggen. Daarmee werden zij opgeroepen om alsnog gevolg te geven aan de desbetreffende oproep van voormalig Commissaris der Koningin van de provincie Noord-Holland en 'opperdiepdelder' Kranenburg. Deze sprak reeds in 1977¹⁸⁶ van 'de minder wijze provincies', die de nieuwe taken niet aan hun waterschappen hadden toevertrouwd. Kranenburg bestempelde dit als 'een bedenkelijke pretentie van zelf-doen' en constateerde niet zonder leedvermaak dat deze provincies grotere moeilijkheden ontmoetten bij het incasseren van de Wvo-heffing dan de waterschappen. Bij dit laatste werd door hem overduidelijk bedoeld op de acties van het Milieu Actiecentrum Nederland in de provincie Utrecht onder het fraaie motto 'Geen belasting op ontlasting'.¹⁸⁷

4.5 De ontwerp-Waterschapswet

Vanzelfsprekend kwam de bestuurlijke integratie van het kwantiteits- en het kwaliteitsbeheer ook bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-Waterschapswet, die immers in deze periode speelde, regelmatig aan de orde. Aanvankelijk was daarvan overigens nog geen sprake. De memorie van toelichting bij het medio 1987 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel zweeg wonderlijk genoeg over dit belang-

¹⁸⁶ F.J. Kranenburg in 'Waterschapschouw', p. 17.

¹⁸⁷ Zie E.I. van den Bos-Boomsma, A. van der Hoogt en J.E. Hulshof in '25 jaar Wvo', p. 76.

rijke bestuurlijk–organisatorische vraagpunt, om maar niet te spreken van strijdpunt. In de inleiding werd volstaan met een verwijzing naar het schaalvergrotingsproces dat zich reeds had voltrokken.¹⁸⁸ Daardoor was inmiddels in het grootste deel van het land nog slechts sprake van waterschappen van ‘regionale’ omvang met een op de moderne eisen afgestemd bestuurlijk en technisch apparaat. Het besloten of ‘wat meer sektarische karakter’ bestond daardoor niet meer. In plaats daarvan was eerder de regionale en nationale betekenis van de waterschappen naar voren gekomen, zeker naarmate er door reorganisaties meer grote waterschappen waren ontstaan. Ook de paragraaf ‘Algemene uitgangspunten voor de waterschapsorganisatie’, waarin men toch het een en ander zou mogen verwachten, hulde zich in stilzwijgen.¹⁸⁹ Opmerkelijk is voorts dat wél naar de regeringsnota uit 1977 werd verwezen, maar dat de NW2 en ‘Omgaan met water’, die immers duidelijke uitspraken op dit punt bevatten, onvermeld bleven. Dit resulteerde op p. 11 in uitermate neutrale en voorzichtige teksten in de trant van dat er voor het waterschap geen eenvormig model kon worden ontworpen, noch wat hun formaat noch wat hun taak aangaat, doch dat er sprake zou blijven van differentiatie op grond van zowel waterstaatkundige als bestuurlijke motieven. De bepaling van de toekomstige organisatie van de waterstaatszorg moest worden gezien als een proces dat zich geleidelijk vanuit de bestaande situatie zou moeten ontwikkelen, met begrip ook voor de historisch gegroeide verhoudingen. Het zal in het licht van dergelijke passages geen verwondering wekken dat de regering, gezien de ontwikkeling die intussen op het gebied van de waterschapsindeling had plaatsgevonden, geen behoefte meer bleek te hebben aan de eerder in de regeringsnota uit 1977 nog aangekondigde provinciale basisschetsen. De memorie van toelichting mag in zoverre als buitengewoon terughoudend worden gekarakteriseerd. Van het gedachtegoed van de NW2 en ‘Omgaan met water’ was daarin niets terug te vinden. Alhoewel het natuurlijk gissen blijft naar de achtergrond van deze opstelling, ligt een mogelijke verklaring daarvan in de wens de kerk in het midden te laten. Met name bij de provincies bestond toch al het gevoel dat de Waterschapswet een onaanvaardbare uitholling van hun grondwettelijke positie vormde, welk gevoel de minister mogelijk niet verder wilde versterken.

¹⁸⁸ TK 1986–1987, 19995, nr. 3, p. 3–4.

¹⁸⁹ TK 1986–1987, 19995, nr. 3, p. 10–13.

De Tweede Kamer nam in het, begin 1988 vastgestelde, voorlopig verslag¹⁹⁰ geen genoegen met deze terughoudende opstelling en drong aan op duidelijkheid. Het CDA informeerde naar een overzicht van situaties waar de gewenste waterschapsschaal nog niet aanwezig was en suggereerde in dat verband om alsnog tot provinciale basisschetsen te komen. De PvdA vroeg naar de betekenis van het streven naar integraal waterbeheer voor de toekenning van taken aan de waterschappen en miste in het wetsvoorstel de relevantie van het kwaliteitsbeheer, waarvan gevreesd werd dat dit een 'vijfde rad aan de wagen' zou zijn. D66 attendeerde op de vele bestuurlijke problemen en de verboddeling van de taakuitvoering op het terrein van het integrale waterbeheer. De SGP toonde zich bevreesd voor het wettelijk vastleggen van de hoofdlijnen van de waterschapsstructuur die het risico van verstarring met zich zou kunnen brengen. Het soepele inspelen op veranderende situaties zou daardoor in gevaar kunnen komen. Onder verwijzing naar de notitie 'Omgaan met water' vroeg deze fractie zich af of het daarin gepropageerde samenhangend beheer van watersystemen de functionele behartiging van deze taak door de waterschappen niet onder druk zette. Ten slotte benadrukte de SGP dat het regeringsbeleid zich niet alleen op het voorkomen van te kleinschalige waterschappen zou moeten richten, maar ook op het tegengaan van een zodanige schaalvergroting dat de specifieke voordelen van de waterschapsvorm, voortvloeiend uit de nauwe band tussen bestuur en bestuurde, niet meer tot hun recht zouden komen.

Deze parlementaire oproep bleek niet aan dovemansoren gericht. In de vlak voor de jaarwisseling van 1988 uitgebrachte memorie van antwoord¹⁹¹ werd klare wijn geschonken. Het streven naar integraal waterbeheer leidde volgens de minister 'nog steeds' tot het in één hand brengen van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer en, waar dat doelmatig is, het vaarwegbeheer. In lijn hiermee werd het ontpolderen, dat wil zeggen het buiten waterschapsverband brengen van (nieuwe) woonwijken, en het gemeentelijke zuiveringsbeheer, laat staan waterkwaliteitsbeheer, resoluut afgewezen. Nog steeds werd van regeringszijde gestreefd naar de vorming van grote en

¹⁹⁰ TK 1987–1988, 19995, nr. 5, p. 1–13.

¹⁹¹ TK 1988–1989, 19995, nr. 6, p. 1–12.

daadkrachtige waterschappen, met name ook door concentratie van kleinere waterschappen tot grotere waterschapsverbanden per waterstaatkundig gebied. Daarbij werd onder meer gerefereerd aan de op handen zijnde concentratie in het Groningse deel van het Eemsboezemgebied, dat toen nog 31 (!) waterschappen kende, via de oprichting van het Waterschap Gorecht. Benadrukt werd evenwel dat men daarmee weliswaar een eind op weg was, maar dat de beoogde bestuurlijke structuur nog zeker niet voltooid was. Zo was er nog werk te doen wat het provinciale waterkwaliteits- en boezembeheer betrof. Wat de exacte schaal van de waterschappen betreft, werd een zekere afstand genomen van de maatstaven uit de eerdere regeringsnota, die de nadruk 'te eenzijdig op de optimale waterschappelijke gebiedsindeling' zou leggen. Sinds het verschijnen van de NW2 en 'Omgaan met water', waarnaar nu wél verwezen werd, hechtte de regering meer aan de bestuurlijke integratie van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. In dat proces zou naar een 'nieuw evenwicht' gezocht moeten worden, waarbij de organisatie van de kwaliteitszorg geen hinderpaal zou mogen zijn voor de doelmatige organisatie van de kwantiteitszorg. Hoofddoel van het regeringsbeleid was de totstandkoming van all-in waterschappen per waterstaatkundig gebied, zonder dat daarvoor strakker geformuleerde maatstaven voor de precieze waterschapsindeling nodig waren.

De Tweede Kamer had weliswaar om een duidelijke stellingname van de regering gevraagd, maar bleek deze vervolgens maar weinig te waarderen. In het eind augustus 1989 vastgestelde eindverslag¹⁹² werden nogal wat kritische kanttekeningen geplaatst. Het CDA achtte integraal waterbeheer primair een beleidsinhoudelijke doelstelling. All-in beheer kon weliswaar een belangrijk middel zijn om een samenhangend waterbeheer te bereiken; er waren echter ook andere middelen, zoals planvorming en operationele afspraken tussen beheerders. De waterstaatkundige situatie werd te verschillend geacht om te werken met bestuurlijk-organisatorische modellen, die zonder meer in het hele land toepasbaar waren. Voorts kon het – zo werd betoogd – gewenst zijn om in fasen naar de eindsituatie toe te werken. Het CDA achtte het kortom 'minder gewenst om aan de wenselijkheid van het in één hand brengen van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer een te dogmatisch karakter toe te kennen'

¹⁹² TK 1988–1989, 19995, nr. 12, p. 1–12.

(p. 3). Ook de PvdA achtte, zij het vanuit een andere invalshoek, de stellingname van de regering ongelukkig en zelfs 'politiek prematuur', zodat men deze wilde loskoppelen van de behandeling van het wetsvoorstel. Kennelijk vraagt het kwantiteitsbeheer om een bestuurlijk kleinere schaal dan het kwaliteitsbeheer; hoe is integratie dan geografisch mogelijk? Wat prevaleert, wilde de PvdA weten (p. 5). De PvdA interpreteerde de opstelling van de regering als de keuze voor een 'overgangsfase', waarin gescheiden beheer nog slechts geduld zou worden. D66 sloot zich bij deze uitleg aan (p. 8-10) en wees daarbij niet ten onrechte op de formulering van artikel 6.3a Waterschapswet, zoals dit op dat moment luidde. Dit artikel, dat voorzag in de vertegenwoordiging van inliggende waterschappen in het bestuur van een zuiveringschap, ving immers aan met de woorden: 'Zolang de zorg voor het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater in een gebied afzonderlijk is of wordt opgedragen aan een waterschap'. Voorts toonde deze fractie zich bezorgd over de mogelijke afbreuk die zou optreden bij de bijdrage van zuiveringsschappen aan het integraal milieubeheer. Ook de SGP kon niet veel waardering opbrengen voor de door de regering beoogde bestuurlijke integratie van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Schaalverschillen konden de vorming van één waterschap minder wenselijk en zelfs ondoelmatig maken. Kortom, de gevraagde en verschaftte duidelijkheid werd niet erg op prijs gesteld.

Alle reden dus voor de minister om hierop in de begin 1990 uitgebrachte nota naar aanleiding van het eindverslag¹⁹³ uitvoerig terug te komen. In zoverre verkeerde zij daarbij in een gemakkelijke positie dat inmiddels de NW3 was uitgebracht. Daarin was, zoals hiervoor al is gebleken, immers een heldere beschouwing over de regeringsvoorkeur voor de all-in formule opgenomen. De minister kon hier korthedshalve naar verwijzen, al bleek bij haar begrip te bestaan voor de genuanceerde benadering van CDA en SGP. Benadrukt werd dan ook dat genoemde voorkeur in het algemeen geen dwingend karakter had. Ook andere factoren konden bij de waterschapsorganisatie een rol spelen. De minister erkende voorts dat planvorming, operationele afspraken en gefaseerd toewerken naar een eindsituatie hier een rol konden spelen. Opvallend daarbij is dat de minister op p. 13 expliciet wees op het eerdergenoemde

¹⁹³ TK 1989-1990, 19995, nr. 13, p. 2-16.

rapport van de UvW, dat dergelijke operationele afspraken tussen beheerders inmiddels had aangereikt. Het eindoordeel van de minister bleef echter scherp: 'Dergelijke afspraken kunnen echter op zich niet de vorming van all-in waterschappen vervangen of althans deze minder noodzakelijk maken.' Voorts toonde de minister zich nog bereid de gewraakte formulering van artikel 6.3a aan te passen door de woorden 'Zo lang' te vervangen door 'In geval'. De zuiveringsschappen en hun inliggende waterschappen konden daardoor iets rustiger ademen. Later werd via een amendement Van den Berg c.s. dit artikel nog overgebracht van titel VI (overgangs- en slotbepalingen) naar titel II (de samenstelling en inrichting van het waterschapsbestuur).¹⁹⁴

Nadat de minister in een brief van begin april 1990¹⁹⁵ de Tweede Kamer nog eens wees op de 'grootscheepse sanering van het waterschapswezen binnen de provinciegrenzen', ging zij medio 1990 in het verslag van een schriftelijk overleg¹⁹⁶ opnieuw op de voorkeur voor all-in waterschappen in. Naar mijn idee is die voorkeur niet eerder zo helder onder woorden gebracht, waarbij duidelijk leentjebuurtje gespeeld werd bij het eerdergenoemde rapport van Kuijpers en Glasbergen. Niettemin verdient het volgende citaat op p. 7 vermelding: 'Bij verschillende gelegenheden, in het bijzonder in meergenoemde derde Nota waterhuishouding is te kennen gegeven dat de regering een voorkeur heeft voor all-in waterschappen. Deze voorkeur wordt ingegeven door de overweging dat van eenheid van beheer een meer effectieve bevordering van doelstellingen van integraal waterbeheer mag worden verwacht dan van gesplitst beheer. Dat is vooral ook daarom van belang nu de complexe problemen in het waterbeheer steeds meer om een integrale aanpak vragen, waarbij naast waterbeheerders vaak een groot aantal andere instanties is betrokken. De kans op fricties is bij gescheiden beheer groter dan bij integratie van beheer. De voordelen van integratie van beheer zijn niet alleen inhoudelijk van aard in die zin dat in één organisatorisch verband sneller en gemakkelijker functionele relaties kunnen worden (h)erkend en vertaald in de taakuitoefening; ook in financieel opzicht biedt integratie van beheer voordelen boven scheiding (verrekening komt in de praktijk niet gemakkelijk tot stand

¹⁹⁴ TK 1990-1991, 19995, nr. 36.

¹⁹⁵ TK 1989-1990, 19995, nr. 16.

¹⁹⁶ TK 1989-1990, 19995, nr. 20.

en geeft aanleiding tot langdurig overleg, niet zelden gevolgd door bestuurlijke impasses).

Hiermee was de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel voltooid; de mondelinge behandeling was op dit punt vooral een herhaling van zetten. Uit deze behandeling bleek dat bij de Tweede Kamer nog steeds de nodige aarzelingen leefden ten aanzien van de voorkeur van de regering voor bestuurlijke integratie van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, voor de all-in formule dus. De achtergrond van die aarzelingen was overigens duidelijk verschillend. Als we althans die begrippen nog mogen hante- ren: ter linkerzijde vreesde men dat het milieu, dat bij de zuiveringsschappen in goede handen werd geacht, het slachtoffer van deze integratie zou worden en ter rechter- zijde vreesde men dat de aan de all-in formule inherente schaalvergroting ten koste zou gaan van de afstand bestuur-bestuurde en de aloude agrarische inbreng binnen de waterschappen. Uiteindelijk hield de minister stevig vast aan deze formule, zij het dat toegegeven werd dat deze geen dwingend karakter had. Deze toegift droeg ech- ter vooral het karakter van enig uitstel van executie.

In dit verband wordt ten slotte vermeld dat de vraag van de meest gewenste beheer- structuur ook bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-Wet op de water- huishouding, die ongeveer op hetzelfde moment speelde, regelmatig de kop op stak. Dit werd mede gevoed door de centrale doelstelling van deze wet, te weten een sa- menhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding in haar geheel. Het wetsontwerp bevatte daartoe enkele concrete bepalingen voor de situaties waarin het kwantiteitsbeheer en het kwaliteitsbeheer nog bestuurlijk ge- scheiden waren. In het bijzonder betrof dit de regelingen van de beheersplannen en de waterakkoorden. Het zal geen verwondering wekken dat deze bestuurlijk- organisatorische discussie zich grosso modo voltrok als hiervoor bij de ontwerp- Waterschapswet is geschetst. Ik ga hier dan ook niet verder op in.¹⁹⁷

4.6 De Evaluatienota Water

¹⁹⁷ Zie hiervoor Havekes en Heldens, p. 95-103.

De begin 1994 aan de Tweede Kamer toegezonden Evaluatienota Water (ENW)¹⁹⁸ vormde een tussentijdse evaluatie van het integrale waterbeleid uit de NW3. Ook werden daarin enkele aanvullende maatregelen geformuleerd om de realisering van de beleidsdoelstellingen van de NW3 te bevorderen (waterbodemsanering, diffuse bronnen en verdrogingsbestrijding). Op het punt van de bestuurlijke organisatie van het regionale waterbeheer refereerde de ENW allereerst aan de doelstellingen van de NW3 (vorming van waterschappen per waterstaatkundige eenheid en bestuurlijke integratie van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer). Daarbij werd geconstateerd dat het verder ontwikkelen van een optimale organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg in vrijwel alle provincies krachtig ter hand genomen was. 'In een groot aantal provincies' – zo werd op p. 26 gesteld – 'wordt een verdere schaalvergroting en de integratie van het waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer nader onderzocht.' Vervolgens werd concreet ingegaan op de organisatie van het waterbeheer en in het bijzonder op de schaaldiscussie die in dat kader speelde. Het kwaliteitsbeheer stelde, zo werd immers van diverse zijden betoogd, andere eisen aan de schaalgrootte dan het kwantiteitsbeheer. De ENW omzeilde dit betoog door kwaliteits- en kwantiteitsbeheerders de nodige complimenten toe te delen, zonder de beoogde bestuurlijke integratie los te laten (p. 84): 'Hoewel zij geen integraal beheerder van het oppervlaktewater zijn, kan worden vastgesteld dat de zuiveringsschappen door hun schaalgrootte en specifieke deskundigheid in de afgelopen periode een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de doelstellingen van integraal waterbeheer. Opdeling van zuiveringsschappen in kleinere eenheden verdient dan ook niet de voorkeur. De kwantiteitswaterschappen, die meer en meer uitgaan van een brede kijk op hun taak, hebben met name ook hun gebiedsgerichte kennis als sterk punt. De bundeling van de sterke punten van de kwantiteitswaterschappen en de zuiveringsschappen, bij voorkeur in één bestuurlijke organisatie, is essentieel voor het realiseren van integraal waterbeheer.' De boodschap bleef dus ongewijzigd. All-in waterschappen bleven het toekomstideaal. De schaal van de waterschappen diende zodanig te zijn dat zij in hun beheersgebied de volledige bestuurlijke verantwoordelijkheid zouden kunnen dragen voor het integrale waterbeheer inclusief het zuiveringsbeheer. Landelijk gezien zou het aantal waterschappen met een waterkwa-

¹⁹⁸ TK 1993-1994, 21250, nrs. 27 en 28.

liteitstaak, dat toen op 28 lag, in beginsel niet moeten toenemen. In die (dunbevolkte) gebieden waar dit laatste niet geheel te vermijden was, werd samenwerking op uitvoeringsniveau op taakonderdelen van het waterkwaliteitsbeheer (bijvoorbeeld baggerspecie- en zuiveringsslibverwerking en laboratoriumfaciliteiten) uit efficiency-overwegingen gewenst geacht. Dit alles uiteraard onder de bijna spreekwoordelijke conditie dat de regionale uitgangssituatie, met name de waterstaatkundige en bestuurlijke motieven en de historisch gegroeide verhoudingen, mede een rol kon spelen bij de bestuurlijke vormgeving van integraal waterbeheer.

4.7 Het rapport 'Water centraal'

Eind 1996 kreeg de regering steun uit onverwachte en onverdachte hoek. In waterschapskring was in het voorjaar van 1995 een drietal bijeenkomsten georganiseerd onder het motto 'Unie in beweging' om gezamenlijk over de toekomst van de waterschappen en hun koepelorganisatie, de UvW, na te denken. Hieruit kwam de bestuurlijke wens naar voren om te komen tot een langetermijnvisie op de positie van de waterschappen. Die wens werd versterkt door een medio 1995 verricht imago-onderzoek onder een aantal functionele relaties, zoals ministeries, provincies, gemeenten en andere koepelorganisaties. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er bij de waterschappen relatief weinig aandacht was voor strategische ontwikkelingen op langere termijn en dat een eigen geprofileerde visie op de toekomst ontbrak.

Dat wilde men zich uiteraard niet laten zeggen en in het najaar van 1995 werd een denktank ingesteld die tot taak kreeg een dergelijke langetermijnvisie op te stellen. Het belang dat in waterschapskring aan deze studie werd gehecht, mag blijken uit het feit dat de toenmalige Unievoorzitter, A.J.A.M. Segers, en de vice-voorzitter, A. van den Ende, de denktank gingen leiden. Daarnaast namen een drietal voorzitters (van een all-in waterschap, een zuiveringsschap en een kwantiteitbeherend waterschap), een tweetal secretarissen-directeur alsmede – voor de noodzakelijke inbreng van buiten – Van den Berg en eerdergenoemde Glasbergen deel aan de beraadslagingen. Reeds een goed jaar later publiceerde de denktank zijn bevindingen in het rapport 'Water centraal', dat als ondertitel 'Waterbeheer in de volgende eeuw' mee-

kreeg.¹⁹⁹ De denktank koos er voor om niet een gedetailleerd beeld van de waterschapsorganisatie uit te werken, maar een schets op hoofdlijnen te geven van de meest gewenste organisatie van het waterbeheer in de 21^e eeuw tot circa 2015 en van de rol die het waterschap in dat kader zou kunnen vervullen. ‘Of dat beeld daadwerkelijk wordt gerealiseerd’ – zo werd op p. 7 gesteld – ‘zal de toekomst moeten uitwijzen’. Het bood de waterschappen echter een middel om komende ontwikkelingen aan te toetsen danwel gewenst geachte ontwikkelingen in gang te zetten.

Wat is dan dat beeld dat deze denktank de 85 waterschappen, waarvan slechts 13 met een all-in karakter, eind 1996 voorhield? Kort samengevat stond de denktank het volgende voor ogen.

Benadrukt werd allereerst dat water een schaars goed is dat zijn eisen stelt aan de inrichting van de beperkte ruimte, waarmee water een ordenend principe is. Watersystemen, dat zijn de in een bepaald gebied aanwezige samenhangende stelsels van oppervlaktewater en grondwater inclusief oevers, waterbodems en technische infrastructuur, dienen dan ook duurzaam en integraal beheerd te worden. Als hoofddoelstellingen van het watersysteembeheer en als ‘missie’ van zijn beheerder zag de denktank (p. 19):

- het bereiken en beschermen van duurzame watersystemen via beïnvloeding van in het bijzonder het ruimtelijke beleid (het ordenend principe);
- een optimale verdeling van het schaarse water over de talrijke gebruikers, dus overal en altijd zorgen voor de juiste hoeveelheid water van een goede kwaliteit (het verdelingsvraagstuk);
- een adequate bescherming tegen overstromingen (het veiligheidsmotief).

Watersysteembeheer werd daarbij als een typische, onvervreembare overheidstaak gezien en het waterschap werd de ‘natuurlijke’ beheerder van het (regionale) watersysteem geacht. De geografische begrenzing op basis van waterstaatkundige eenheden, de continue aandacht voor de functies van deze systemen, de directe betrokkenheid van belanghebbenden en de adequate taakuitoefening vormden hiervoor volgens de denktank de voornaamste argumenten. De watersysteembeheerder werd niet verantwoordelijk geacht voor het beheer van de waterketens, zijnde de verza-

¹⁹⁹ Unie van Waterschappen, Den Haag 1996.

melterm voor alle gebruikers van water(systemen). Door onttrekkingen, lozingen en andersoortig gebruik (vissen, zwemmen, varen) haken deze ketens aan op het watersysteem. Om zijn missie met succes te kunnen volbrengen zou de beheerder van het watersysteem deze 'aanhaakpunten' wél moeten kunnen reguleren (verbodsbepalingen, vergunningen, handhaving e.d.). Het zuiveringsbeheer zou, ook al behoort dat strikt genomen tot de waterketen, volgens de denktank overigens nadrukkelijk in handen van de watersysteembeheerder moeten blijven.²⁰⁰ En de grote invloed van de riolering op het watersysteem noopte tot een sterke invloed van de watersysteembeheerder op het rioleringsbeheer. Het takenpakket van het waterschap zou aldus zodanig moeten zijn samengesteld dat het zijn rol als beheerder van het totale watersysteem waar kan maken. Daarbij moest het wel om waterbeheer blijven gaan. De ontwikkeling van het waterschap naar een omgevingsschap werd door de denktank krachtig afgewezen aangezien dat haaks zou staan op het functionele karakter van het waterschap.²⁰¹

Dit alles bracht de denktank tot de navolgende uitgangspunten voor de inrichting van het waterschapsbestel (p. 35):

- de waterschapsorganisatie moet gebaseerd zijn op waterstaatkundige eenheden (watersystemen, die zich ook over de landsgrenzen heen mogen uitstrekken);
- de waterschappen moeten (indachtig het decentralisatiebeginsel van de Waterschapswet) belast zijn met de zorg voor alle waterkeringen en al het oppervlaktewater en grondwater in landelijk en stedelijk gebied;
- vanuit de filosofie van de watersysteembenadering is het noodzakelijk dat de waterschapstaken bij all-in waterschappen berusten.

Ten slotte drong de denktank met handhaving van de bekende trits belang-betaling-zeggenschap stevig aan op een vereenvoudiging van de financiële en bestuurlijke structuur van het waterschap (p. 35-38).

²⁰⁰ De provincies stelden zich op dit punt gereserveerder op. In de 'IPO-schets rond waterbeheer', Den Haag 1998, wordt op p. 4 opgemerkt: 'Zo zijn wij er op voorhand niet van overtuigd dat de verantwoordelijkheid van het zuiveringsbeheer per se als een waterschapstaak moet worden beschouwd'.

²⁰¹ Ook de provincies wezen een dergelijke ontwikkeling nadrukkelijk af, zie de 'IPO-schets rond waterbeheer', p. 5.

Het belang van dit rapport kan niet genoeg worden onderstreept. Waar vroegere studies over het waterschapsbestel vrijwel steeds door het Rijk waren verricht dan wel in gang waren gezet en waarbij de waterschappen op zijn best in enigerlei mate betrokken werden, kwamen de waterschappen nu voor het eerst zélf met een eigen toekomstvisie op hun bestaan en functioneren, waarin zelfbewustzijn en ambitie doorklonken. Heilige huisjes werden niet ontzien en stevige uitspraken niet geschuwd. Zo moet bijvoorbeeld bij de roep om modernisering van de financiële en bestuurlijke structuur worden bedacht dat de Waterschapswet met al zijn veranderingen op dat moment nog geen twee jaren effectief van kracht was. De verandering werd dus nadrukkelijk gezocht en – al gingen daar nog wel enkele jaren over heen – gevonden, zo zal met name uit de hoofdstukken 8 en 9 nog blijken.

Ook aan het onderwerp van dit hoofdstuk, te weten de bestuurlijke integratie van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, gaf het rapport een duidelijke impuls. Zonder dat hier veel woorden aan werden besteed – er werd op p. 35 nog slechts op doelmatigheidsvoordelen en positieve effecten op de ‘herkenbaarheid’ van het waterschap geattendeerd –, koos de denktank resoluut voor de all-in formule alsof dat in waterschapskring al jaren usance was. De inbreng van Glasbergen zal hieraan ongetwijfeld niet vreemd zijn geweest. Ook dit markeert de duidelijke kentering in het denken van de waterschappen, dat tot dusver immers vooral uit het bekende ‘ja-maren’ had bestaan. Ook Van den Berg gaf trouwens nadrukkelijk blijk bereid te zijn nieuwe stappen te zetten. Als de conclusies van ‘Water centraal’ naast zijn dissertatie uit 1982 en zijn inbreng tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet worden gelegd, dan kost het niet al te veel tijd en moeite om enkele opvallende verschillen te vinden.²⁰² Bij dit alles dient bedacht te worden dat het aantal kwantiteitbeherende waterschappen het aantal kwaliteitbeherende waterschappen bij het uitbrengen van het rapport nog ruimschoots overtrof. Iets daarvan kwam ook naar voren in het standpunt dat het algemeen bestuur van de UvW ruim een half jaar later over ‘Water

²⁰² Zoals ten aanzien van de all-in formule en de taak van het waterschap op het terrein van het grondwaterbeheer.

centraal' vaststelde.²⁰³ Enigszins zuinig werd op p. 23–24 uitgesproken dat 'de waterschappelijke organisatie integraal waterbeheer op basis van de in 'Water centraal' geschetste watersysteembenadering mogelijk moet maken. Het algemeen bestuur stelde vast dat 'de in het rapport gevolgde redenering vanuit het watersysteem in veel gevallen zal leiden tot all-in waterschappen, maar dat andere organisatorische oplossingen gevormd door samenwerkingsverbanden tussen kwantiteit- en kwaliteitbeherende waterschappen eveneens borg kunnen staan voor een goed integraal water(systeem)beheer.' Nu was het zo dat het rapport van de denktank vlak vóór de kerstdagen van 1996 al aan alle waterschappen was toegezonden, hetgeen in 'verenigingstechnische' zin als vrij opmerkelijk mocht worden beschouwd. Een bestuurlijk standpunt ontbrak immers nog. Het rapport werd naar ik uit eigen ervaring kan verzekeren lang niet door alle waterschappen met enthousiasme ontvangen. De leden van de denktank moesten hun ideeën dan ook uitvoerig toelichten.²⁰⁴ Eerdergenoemd standpunt van het algemeen bestuur werd in juni 1997 als een soort supplement aan het rapport toegevoegd. Supplementen vertonen zoals bekend echter de hardnekkige eigenschap om te verdwijnen, terwijl het hoofdwerk zelf volop in het licht blijft staan. 'Water centraal' vormde daarop geen uitzondering; vanaf 1997 bestond bij buiten- en binnenwacht het beeld dat ook de waterschappen zélf 'om' waren en voorstander waren van de all-in formule. Men was ook echt 'om'. Om een mooi bewijs daarvan te leveren, wordt deze paragraaf afgesloten met een verwijzing naar het eindrapport van de mede door de UvW ingestelde Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw. In dit medio 2000 verschenen rapport²⁰⁵ was op p. 48 een kaart opgenomen van de 17 bestuurlijke stroomgebieden die ons land vormen. Nog geen vijf jaar eerder zou deze kaart in waterschapskring ongetwijfeld tot grote commotie hebben geleid, maar nu kon geen enkele scepsis worden waargenomen.

²⁰³ 'Water centraal, standpunt algemeen bestuur Unie van Waterschappen', Den Haag 1997.

²⁰⁴ Zie de interviews met enkele leden van de denktank in Wb 1996, p. 759–765.

²⁰⁵ Rapport 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient', Den Haag 2000. Zie hiervoor M. Dekker (diss.), p. 434–440. Het rapport leverde ook een prachtig gedicht van toenmalig Dichter des Vaderlands Gerrit Komrij op, getiteld 'Hetzelfde water', waarin het watersysteem met het menselijk lichaam vergeleken wordt.

4.8 De vierde Nota Waterhuishouding

In de eind 1998 uitgebrachte vierde Nota Waterhuishouding (NW4)²⁰⁶ werden niet veel woorden gewijd aan de bestuurlijke integratie van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Kortheidshalve werd in de NW4, waarin voor het eerst ook het beleid inzake de waterkeringszorg was geïntegreerd en zelfs een prominente plaats innam, volstaan met te refereren aan de NW3 (p. 97): 'In de derde Nota waterhuishouding is het concept van integraal waterbeheer op de kaart gezet. Voor de feitelijke vormgeving van integraal waterbeheer werden waterschappen die zo veel mogelijk geïntegreerd zorg dragen voor het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, noodzakelijk geacht. Voor de vorming van all-in waterschappen was een fusieproces noodzakelijk dat tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen heeft geleid. De uitgangspunten van NW3 hebben nog niet aan actualiteitswaarde ingeboet. De voorgestelde aanpassingen betreffen 'fine tuning'. Het accent verschuift van een structuurdiscussie naar optimalisatie van de uitvoering. Dit kan delegatie inhouden van een deel van de operationele taken van het grondwaterbeheer en het provinciale vaarwegbeheer naar de waterschappen.' Meer werd er niet over gezegd, hetgeen veroorzaakt zal zijn doordat de beoogde vorming van all-in waterschappen in 1998 inderdaad al een heel eind op weg was. Daarmee is overigens niet gezegd – de bekende laatste loodjes – dat er niet nog enkele bestuurlijk-organisatorische hobbels moesten worden genomen. Zo lag het aantal waterschappen nog op ruim zestig en was all-in beheer nog geen gemeengoed. Bovendien moest de provincie Groningen nog altijd het waterkwaliteitsbeheer overdragen aan waterschappen. Om dat 'fine tuning' te noemen, is misschien net iets te gemakkelijk. De regering had overigens zeker gelijk met de stellingname dat het accent verschoof van een structuurdiscussie naar optimalisatie van de uitvoering. Het eindplaatje was immers helder en werd niet langer betwist. In zoverre stond niet de bestuurlijke organisatie van de waterschappen, maar veeleer hun takenpakket en taakuitoefening in de NW4 centraal. Allereerst werd – op instigatie vanuit de waterschappen die op basis van praktijkervaring

²⁰⁶ Zie hiervoor de beschouwing van M.A. Hofstra in 'De Staat van water', p. 77-89, en over het desbetreffende regeringsvoornemen mijn bijdrage aan 'Water; ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid', Vereniging voor Milieurecht 1998-2, Deventer 1998, p. 3-21.

vreesden dat derden met het afvalwater van huishoudens en (kleine) bedrijven aan de haal zouden gaan – een wettelijke verankering van het zuiveringsbeheer als kerntaak van de waterschappen aangekondigd. Voorts werd expliciet gezinspeeld op delegatie van (onderdelen van) het operationele grondwaterbeheer en – als vanouds – het vaarwegbeheer naar waterschappen. Ook werd een grootschalige praktijkproef met rioleringsbeheer in het buitengebied door waterschappen aangekondigd. Om dan toch een meer institutioneel punt te noemen; er werd door de regering een evaluatie van de Waterschapswet in het vooruitzicht gesteld, die onder meer gericht was op een vereenvoudiging van de bestuurlijke en financiële structuur van het waterbeheer (waarmee toch vooral op de waterschappen werd gedoeld).²⁰⁷

4.9 Slotbeschouwing

Met het voorgaande is de opmaat naar de bestuurlijk–organisatorische integratie van het waterkwantiteits– en het waterkwaliteitsbeheer geschetst. Die integratie vormde – vanaf 2005 is het mogelijk om in de verleden tijd te spreken – het afrondende en meest gecompliceerde sluitstuk van het ‘drieluik’ van de ingrijpende waterschapsreorganisatie in ons land, dat eerder door de watersnoodramp van 1953 en de totstandkoming van de Wvo in 1970 reeds in gang was gezet. Van 2.600 naar 26 waterschappen in een goede vijftig jaar. Overigens moet niet uit het oog worden verloren dat deze integratie niet zelden, of beter gezegd vrijwel steeds, in twee of zelfs drie etappes plaatsvond, waarbij aanvankelijk volstaan werd met een beperkte opschaling van de kwantiteitbeherende waterschappen. Pas in de afsluitende tijdrit werd enkele jaren later daadwerkelijk de bestuurlijke integratie van het kwantiteits– en kwaliteitsbeheer gerealiseerd. Dit kan achteraf getypeerd worden als een kwestie van bestuurlijke haalbaarheid. Het uiteindelijke resultaat mag er zijn. Aanvankelijk was dat vooral te danken aan de rechte rug van het Rijk, waarbij provincies en waterschappen nog hardnekkig tegenstribbelden. Vanaf het verschijnen van ‘Water centraal’ in 1996 waren ook de waterschappen van de noodzaak van integratie over-

²⁰⁷ In het voorgaande is het nodige van het gedachtegoed van ‘Water centraal’ te herkennen. In zoverre is het opvallend dat in de NW4 op geen enkele plaats – zelfs niet in het literatuuroverzicht – naar dit rapport verwezen wordt.

tuigd en voltrokken de beoogde bestuurlijke veranderingen zich in rap tempo. Steeds vaker namen de waterschappen met gebruikmaking van het nieuwe instrumentarium van de Waterschapswet (artikelen 3 en 4) zelf het heft in handen en ontwikkelden zij onderling hun toekomstige gebiedsindeling. Soms ging dat, zoals in zuidelijk Zuid-Holland onder aanvoering van het toenmalige Waterschap De Brielse Dijkring, nadrukkelijk tegen de ideeën van de provincie in. Vanaf 2005 kent ons land daardoor uitsluitend all-in waterschappen die alle denkbare waterschapstaken uitvoeren.²⁰⁸ Dat betekent dus inclusief de waterkeringszorg, die vrijwel geruisloos en zonder dat dit tot enige discussie leidde, in het integratieproces werd meegenomen.²⁰⁹ In mijn ogen is dat een terechte ontwikkeling aangezien deze taak, anders dan men in eerste instantie zou vermoeden, niet alleen een duidelijke relatie vertoont met het waterkwantiteits-, maar zelfs met het waterkwaliteitsbeheer. Dit laatste komt ook prominent naar voren in de toelichting bij meergenoemde recente Hoogwaterrichtlijn. Adequate waterkeringen zijn met andere woorden ook voor het aquatisch (en droge!) milieu van groot belang.²¹⁰ Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat het reorganisatieproces zich weliswaar toespitste op de beoogde bestuurlijk-organisatorische integratie van tot dan toe gescheiden kwantiteits- en het kwaliteitsbeheer; in sommige delen van het land (Zeeland en Oost-Brabant) vond ook opschaling plaats via het samengaan van reeds bestaande all-in waterschappen. Ook hier kwam het initiatief vooral van de waterschappen zélf.

Met deze integratie van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer werd een bestuurlijk-organisatorisch reorganisatieproces afgerond, dat in de wereld van het openbaar bestuur zijn weerga niet kent.²¹¹ Van soms vele tientallen waterschappen in een gebied

²⁰⁸ Hierbij blijft het Waterschap Blija Buitendijks, dat als het bekende dorpje van Asterix en Obelix rustig aan de Friese Waddendijk ligt en alle reorganisatiegeweld aan zich voorbij laat gaan, buiten beschouwing.

²⁰⁹ Zie A. van Hall, 'Veiligheid als onderdeel van watersysteembeheer', HWS 1997, p. 264–268.

²¹⁰ Zie mijn column in HWS 2006, nr. 4, p. 21, en mijn opiniebijdrage in TMR 2006/4, p. 205.

²¹¹ Aardig om te vermelden is dat ook binnen de organisatie van Rijkswaterstaat sprake was van een zekere integratie en het vroegere RIZA (alleen waterkwaliteit) met de Directie Waterhuishouding en Waterbeweging (alleen waterkwantiteit) samengesmeed werd tot de nieuwe Dienst Binnenwateren/RIZA. Het 'zoute' water werd echter nog lang via de Dienst Getijdewateren, la-

van enkele tienduizenden ha – in 1950 bedroeg de gemiddelde grootte van de waterschappen zo'n 1.400 ha (!) – naar één per gebied van soms enkele honderdduizenden ha. Daarbij heeft zich een verrassende ontwikkeling voltrokken. Wanneer dit eindplaatje gelegd wordt naast de kwantitatieve criteria uit de regeringsnota uit 1977, valt direct op dat de indertijd beoogde en stevig bekritiseerde gebiedsgrootte van 20.000 ha voor waterschappen met de waterkeringszorg en/of het waterkwantiteitsbeheer tegenwoordig geen enkel probleem oplevert, terwijl een relatief groot aantal waterschappen anno 2009 blij zou zijn als men zelfs maar in de buurt zou komen van het indertijd beoogde aantal van 750.000 tot 1.000.000 vervuilingseenheden voor waterschappen met de waterkwaliteitstaak.

Deze koers naar nog maar één waterschap per beheergebied van voldoende omvang heeft de bestuurlijke en maatschappelijke positie van het waterschap evident versterkt, misschien nog wel meer dan de wettelijke verankering van het instituut waterschap in de Grondwet en de Waterschapswet. Duidelijk is dat die positie weliswaar niet onaantastbaar, maar in ieder geval van een stevig fundament voorzien is. Met name de bestuurlijke toedeling van het waterkwaliteitsbeheer en zuiveringsbeheer aan de waterschappen blijkt achteraf een gouden greep te zijn geweest. Dit heeft geresulteerd in een toestroom van nieuwe kennis en geschoold personeel, waarvan ook de 'klassieke' taken hebben geprofiteerd. Was dit achterwege gebleven, dan hadden bestuurlijk-organisatorische 'oprispingen' die tijdens de bijna-watersnood van 1995 even de kop op staken²¹², wellicht een ander vervolg gekregen. Veel meer dan een veronderstelling is dit overigens niet. Achteraf hadden de Studiecommissie Waterschappen en de voormannen van de UvW het in ieder geval nog niet zo slecht gezien.

Met die integratie hebben de waterschappen van hun kant ook een steentje bijgedragen aan de vermindering van de momenteel algemeen verfoeide 'bestuurlijke drukte'

ter het RIKZ, apart aangestuurd. Sinds eind 2007 is ook dit taakonderdeel in de nieuwe Waterdienst geïntegreerd.

²¹² De Gelderse gedeputeerde J. van Dijkhuizen plaatste in een brief aan de ministerraad van 1 februari 1995 vraagtekens bij de deskundigheid en capaciteit van de waterschappen, dit tot woede van de Gelderse waterschappen. Zie HWS 1995, p. 213-214.

(zie hiervoor ook hoofdstuk 6). Van enkele tienduizenden waterschapsbestuurders en duizenden dijkgraven op, laten we dat niet vergeten, een zeer klein aantal waterschapsambtenaren naar straks (op basis van de Wet modernisering waterschapsbestel) nog geen 750 bestuurders en dus 26 waterschapsvoorzitters op zo'n 11.000 ambtenaren. Dit biedt niet alleen intern maar vooral ook extern volop ruimte voor een meer evenwichtige en krachtige verbinding met de omgeving. Als het dus om de te rechte aanpak van de bestuurlijke drukte gaat, hebben de waterschappen hun bijdrage geleverd.

De vraag moet niettemin worden gesteld of de enorme schaalvergroting binnen de waterschappen anno 2008 achter de rug is. Te meer waar eerdere voorspellingen over het toekomstige aantal waterschappen er achteraf flink naast bleken te zitten²¹³, is een voorzichtige en genuanceerde opstelling bij de beantwoording van deze vraag op zijn plaats.

Tegen ingrijpende nieuwe reorganisaties pleit het volgende. Vastgesteld kan worden dat de waterschappen van nu door de bank genomen alle in staat zijn om de hedendaagse uitdagingen in het waterbeheer adequaat op te pakken. Overall is sprake van een stevig bestuurlijk, ambtelijk en financieel draagvlak. In zoverre is de actuele constellatie volstrekt onvergelijkbaar met die van voorheen en is er derhalve geen directe, laat staan acute aanleiding voor nieuwe, grootscheepse reorganisaties. Dit is door de regering in het kader van de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel expliciet benadrukt.²¹⁴ Dergelijke reorganisaties hebben bovendien de neiging om de aandacht af te leiden van de dagelijkse taakuitoefening, waarin nu juist de kracht van het waterschap schuilt, en leiden niet zelden tot grotere afstand en minder kennis van het te besturen en te beheren stroomgebied. Ten slotte laten de ontwikkelingen in de zorg en het onderwijs zien dat schaalvergroting ook zijn keerzijde kent.²¹⁵ Bureaucratie en overmaat aan intern overleg liggen op de loer.

²¹³ Zie Groen en Schmeink, p. 25, J.H.M. Kienhuis in 'Waterschapspeilingen', p. 20-21, en H.J.M. Havekes in Verburg (red.), p. 13.

²¹⁴ TK 2005-2006, 30601, nr. 3, p. 1 en 10, en met name TK 2006-2007, 30601, nr. 6, p. 4.

²¹⁵ Zie de waarschuwende woorden van A. van Hall tegen te ver voortgaande schaalvergroting in 'De waterstaatszorg in Nederland', p. 73-96.

Weliswaar is, waarop reeds in de ENW werd gezinspeeld, de beoogde schaal voor het waterkwaliteitsbeheer in enkele gevallen inderdaad aan de krappe kant; in dergelijke situaties kan evenwel ook voor onderlinge samenwerking worden gekozen. Dat waterschappen hier concreet toe bereid zijn om efficiencyvoordelen en daarmee kostenbesparingen voor de belastingplichtigen te bereiken, is juist in de wereld van het waterkwaliteitsbeheer reeds lang usance (slibverwerking, laboratoria) en vindt momenteel ook breder toepassing (gezamenlijke heffing en invordering, informatisering en automatisering via het zg. Waterschapshuis, landelijke verkiezingen en research en development via de STOWA). Het vooral uit de gemeentelijke sfeer stammende SETA-model lijkt de waterschappen in zoverre op het lijf geschreven.²¹⁶

Anderzijds moet worden erkend dat er argumenten aangevoerd kunnen worden voor verdere schaalvergroting tot vier à vijf waterschappen.²¹⁷ Allereerst geeft het feit dat veel waterschappen op diverse terreinen samenwerken aan dat verdere schaalvoordelen te bereiken zijn, al moet betwijfeld worden of deze in financiële zin substantieel zijn. Er wordt immers al veel samengewerkt. Die samenwerking zou niettemin (uiteindelijk) ook in een bestuurlijk-organisatorisch samengaan kunnen resulteren. In de tweede plaats zou een dergelijk aanmerkelijke schaalvergroting beter aansluiten bij de ambtelijke en bestuurlijke uitvoeringsstructuur in een zevental regionale overleggen die voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in het leven is geroepen.²¹⁸ In de derde plaats zou een dergelijke indeling de waterschappen een sterkere positie ten opzichte van de beheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem, Rijkswaterstaat, verschaffen. Dit maakt het mogelijk dat bepaalde waterstaatswerken van het Rijk worden overgedragen aan de waterschappen.

Als de argumenten pro en contra verdere schaalvergroting tegen elkaar worden afgezet, winnen de laatste het in mijn ogen van de eerste. Zoals gezegd ontbreekt een duidelijke noodzaak voor nieuwe ingrijpende reorganisaties. Waar nog schaalvoorde-

²¹⁶ A.F.A. Korsten, L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein, 'Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/InAxis, Den Haag 2004. 'SETA' staat voor Samen En Toch Apart.

²¹⁷ In het verkiezingsprogramma van de PvdA voor de Tweede Kamerverkiezingen van eind 2006 werd een viertal hoogheemraadschappen gesuggereerd.

len kunnen worden bereikt, kan dit ook via samenwerkingsvormen geschieden. Alhoewel 'de' ideale waterschapsschaal niet bestaat, gaat een verdere opschaling tot vier à vijf waterschappen hoe dan ook ten koste van de relatie met en de kennis van het beheergebied. Juist aan deze kennis van de haarvaten van zijn watersysteem ontleent het waterschap zijn kracht. Ook het regionale profiel waarin het waterschapsbestuur de door de eigen inwoners en bedrijven opgebrachte middelen in het eigen beheergebied inzet, zou grotendeels verloren gaan. Ten slotte zou een dergelijke waterschapsindeling onvermijdelijk tot een gespannen verstandhouding met het constitutieve en toezichthoudende provinciale gezag leiden. Een waterschap dat qua omvang drie à vier provincies beslaat, valt nauwelijks meer door de provincie aan te sturen. Alhoewel voor beide zienswijzen het nodige te zeggen valt²¹⁹, zou op basis van voorgaande overwegingen naar mijn mening afgezien moeten worden van een nieuwe grootschalige reorganisatie van het waterschapsbestel.

²¹⁸ Op de in deze richtlijn verankerde (deel)stroomgebiedbenadering wordt in hoofdstuk 10 uitgebreid ingegaan.

²¹⁹ In de kring van de waterschapsvoorzitters wordt in ieder geval uiteenlopend over het toekomstige aantal waterschappen gedacht, al lijkt een flinke meerderheid nieuwe reorganisaties af te wijzen. De interviewreeks van Maarten Gast in H₂O levert nuttige informatie op. Zo zeggen Van Hall, Schaap en Van den Langemheen verdere opschaling te verwachten, waarbij onder meer aan de bestuurlijke en ambtelijke indeling van de zeven KRW-stroomgebieden wordt gerefereerd. Van Alderwegen, Glas, De Vries, Van Erkelens, Kool, Doornbos, Verheijen, Schoute en Van Haersma Buma zien weinig in een nieuwe grootschalige reorganisatie en attenderen op de enorme fusiegolf die net achter de rug is, het werk dat wacht en op de onevenwichtige verhouding met de provincies, die verdere opschaling zou meebrengen. (Zie achtereenvolgens H₂O 2005, nr. 12, p. 8–9, nr. 25, p. 22–23, H₂O 2007, nr. 21, p. 8–9, H₂O 2005, nr. 11, p. 24–25, nr. 13, p. 6–7, nr. 14/15, p. 18–19, nr. 24, p. 10–11, H₂O 2006, nr. 9, p. 26–27, nr. 17, p. 16–17, H₂O 2007, nr. 3, p. 8–9, nr. 7, p. 14–15 en nr. 13, p. 20–21.) Voorzitters Verwolf en Gosselaar kunnen zich in hun eigen regio schaalvergroting voorstellen (H₂O 2005, nr. 20, p. 8–9, en H₂O 2007, nr. 11, p. 8–9). Voorts toont ook toenmalig UvW-directeur Van der Kluit zich sterk voorstander van verdere fusies (H₂O 2006, nr. 11, p. 10–11). Voorzitter De Bondt zoekt verdere integratie en verandering vooral in de waterketen (H₂O 2006, nr. 2, p. 24–25).

Dit oordeel neemt niet weg dat het actuele waterschapsaantal naar verwachting de komende jaren beperkt – zeg tot ongeveer twintig – zal teruglopen. Daarmee zou dicht uitgekomen worden bij de twintig (hoofd)waterschappen die de Studiecommissie Waterschappen in 1974 voor ogen had en de zeventien bestuurlijke stroomgebieden van de Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw. Zo hebben Gedeputeerde Staten van Zeeland uitgesproken dat er gronden zijn voor een fusie van beide Zeeuwse waterschappen.²²⁰ Voorts is de Overijsselse Vecht inmiddels eindelijk in waterschapsverband gebracht, maar wordt deze door de Ommense ‘waterscheiding’ door twee waterschappen beheerd. Dit doet nog niet erg denken aan een waterstaatkundig bepaalde grens. Een toekomstig Vechtwaterschap ligt in die zin zeker in de lijn der verwachting. Ook een bestuurlijk samengaan van de Waterschappen Vallei & Eem en Veluwe, die op fiscaal gebied al samenwerken, is zeker denkbaar. Enige verdere opschaling zal dan ook zonder twijfel plaatsvinden. De waterschapsindeling heeft zich na vijftig jaar niettemin goeddeels gevormd. Op basis daarvan kan de toekomst met het nodige (zelf)vertrouwen tegemoet worden gezien.

Als ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met het inventariseren van bouwstenen voor het toetsingskader van hoofdstuk 11, springen twee belangrijke elementen in het oog. In de eerste plaats is inmiddels onomstreden dat de waterstaatszorg gericht moet zijn op ‘integraal waterbeheer’, hetgeen ook in bestuurlijk-organisatorisch opzicht consequenties heeft. Onder ‘integraal waterbeheer’ wordt daarbij verstaan het enerzijds recht doen aan de samenhang binnen het waterbeheer (oppervlaktewater en grondwater, kwantiteit, kwaliteit en veiligheid) en anderzijds het rekening houden met de relatie van het waterbeheer met andere terreinen van overheidszorg, in het bijzonder de ruimtelijke ordening en het natuur- en milieubeheer. Er moet sprake zijn van een brede belangenafweging, hetgeen ook reeds in de regeringsnota uit 1977 werd geconcludeerd. In de tweede plaats is uit dit hoofdstuk duidelijk geworden dat het realiseren van integraal waterbeheer om een zekere, minimale schaalgrootte en draagvlak vraagt.²²¹ Dit werd vanouds vooral bij het zuiveringsbeheer onderkend; te

²²⁰ Persbericht van de provincie Zeeland van 5 februari 2008.

²²¹ Schaalgrootte (omvang) en draagvlak (bestuurskracht en belastingopbrengst) zijn overigens verschillende grootheden. Sterk verstedelijkte waterschappen zoals de Hoogheemraadschappen

genwoordig bestaat het besef dat ook de andere taken om een voldoende bestuurlijk en financieel draagvlak vragen. Voor het toetsingskader betekent dit dat de criteria van de brede belangenafweging en een voldoende draagvlak kunnen worden toegevoegd.

van Delfland en van Schieland en de Krimpenerwaard kunnen goed functioneren met een qua omvang relatief klein beheergebied. Dun bevolkte waterschappen zoals Hunze en Aa's en Noorderzijlvest hebben in die zin een veel groter beheergebied nodig om over een behoorlijk draagvlak te beschikken.

5 De positie van waterschap, provincie en Rijk op grond van de Waterschapswet

5.1 Inleiding

Zoals in de slotparagraaf van hoofdstuk 3 reeds naar voren is gekomen, heeft de Waterschapswet de positie van het waterschap opnieuw ingekleurd en vormgegeven. Voor het vervolg is het noodzakelijk om deze nieuwe positie nader uit te diepen. De wettelijke omschrijving van het begrip waterschap in artikel 1 Waterschapswet biedt daarvoor bruikbare aanknopingspunten. De Waterschapswet heeft echter niet alleen de positie van het waterschap, maar ook die van provincie en Rijk herijkt, in het bijzonder waar het de constitutieve en toezichthoudende bevoegdheden betreft. De onderlinge krachtsverhoudingen, als deze term gehanteerd mag worden, zijn op een aantal punten duidelijk anders komen te liggen. Ook de posities van provincie en Rijk zullen dus nader worden verkend, in welk kader onder meer de toezichtbepalingen in de tot voor kort bestaande waterschapsreglementen en het nieuwe model-reglement van het IPO aan bod zullen komen. Specifiek waar het betreft het toezicht zal daarbij bovendien aandacht worden besteed aan het eind 2005 verschenen rapport 'Interbestuurlijk toezicht herijkt' van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en aan het recente rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, de Commissie Oosting. De kern van deze rapporten kan immers ook de verhouding tussen waterschap, provincie en Rijk niet onopgemerkt passeren. Voorts is een aparte paragraaf gewijd aan de verhouding tussen waterschap en gemeente, die onderling dan wel niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan, maar elkaar bij de dagelijkse taakuitoefening frequent ontmoeten. Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing.

5.2 De omschrijving van het begrip 'waterschap'

Artikel 1, eerste lid, Waterschapswet bevat de navolgende omschrijving van het begrip waterschap: 'Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben'. Dit vormt een opvallende breuk met het verleden. Tot dan toe was het in de Nederlandse wetgeving namelijk vergeefs zoeken naar een omschrijving van genoemd begrip. Ook door de grondwet-

gever was daar in 1983 ondanks desbetreffende suggesties vanuit de Tweede Kamer nog bewust en nadrukkelijk van afgezien. De regering vreesde namelijk dat opneming van definities in de Grondwet eerder belemmerend dan bevorderend voor gewenste ontwikkelingen zou werken.²²² Voor deze zienswijze valt gezien de stormachtige ontwikkelingen die het waterschap de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, inderdaad het nodige te zeggen. Ook afgezien van deze vrees zag de regering geen reden tot nadere definiëring, die immers evenmin had plaatsgevonden voor provincies, gemeenten en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Bovendien had het vanouds bekende begrip waterschap volgens de regering een ‘voldoende vaste betekenis’.²²³

De ruimte die aldus door de wetgever werd gecreëerd, werd als zo vaak in de literatuur in arren moede dan maar zelf ingevuld. Door diverse schrijvers is een omschrijving van het begrip waterschap gegeven, die door Van den Berg nader zijn geanalyseerd en beoordeeld.²²⁴ In al deze omschrijvingen komen steevast twee elementen voor, te weten de typering van het waterschap als vorm van openbaar bestuur en de specifieke, beperkte taakopdracht gelegen op het terrein van de waterstaatszorg. Zelf komt Van den Berg tot de navolgende definitie: ‘Een als regel door provinciale staten in het leven geroepen openbaar lichaam met een bij reglement omschreven taak op het terrein van de waterstaatszorg’. Als we eerderbedoelde definities van Winsemius, Fockema Andreae, de Studiecommissie Waterschappen, Sneep en uiteraard Van den Berg zelf vergelijken met die welke tien jaar later een plaats vond in de Waterschapswet, lijkt voorzichtig te mogen worden geconcludeerd dat Sneep de meest vooruitziende blik heeft gehad. Zijn aanzet (‘Een functionele openbare bestuursvorm belast met een reglementair omschreven taak op het gebied van de waterstaatszorg binnen een bepaald beheersgebied’) lijkt de wetgever in ieder geval het meest te hebben geïnspireerd, nu daarin – anders dan bij de andere omschrijvingen – ook de

²²² Van den Berg (diss.), p. 107–108.

²²³ TK 1976–1977, 13993, nr. 6, p. 3.

²²⁴ Van den Berg (diss.), p. 108–110. Schilthuis, die niets moest hebben van een wettelijke definitie van het begrip waterschap aangezien dit de rechtsontwikkeling in de weg zou staan, komt overigens in dit overzicht niet voor. Consequent als hij was, liet hij een eigen definitie achterwege (Schilthuis, p. 30–34).

gebiedsaanduiding is opgenomen. Door Van den Berg is deze benadering bekritiseerd, onder meer omdat de gezagsuitoefening van het waterschap ook buiten zijn territorium kan plaatsvinden. Hierna zal echter de relatieve betekenis van dit argument nog naar voren komen. Van mijn kant merk ik op dat de omschrijving van Van den Berg op haar beurt als een zeker bezwaar heeft dat daarin als element is opgenomen door wie het waterschap in beginsel wordt opgericht ('... als regel door provinciale staten in het leven geroepen ...'). In mijn ogen vormt voor de typering van het waterschap geen doorslaggevend en onderscheidend element of dit door Rijk dan wel provincie wordt opgericht.

Wat hiervan zij, de wetgever heeft inmiddels een einde aan deze discussie gemaakt en zelf een omschrijving van het begrip waterschap geformuleerd. Strikt genomen is er gezien deze formulering geen sprake van een echte definitie. De Waterschapswet opent anders dan de Provinciewet en de Gemeentewet ook niet met enkele inleidende begripsbepalingen. De term 'definitie' werd in de memorie van toelichting dan ook bijna angstvallig vermeden²²⁵, hetgeen in latere kamerstukken evenwel vervaagde en er wisselend werd gesproken van 'definitie' en 'omschrijving'. In de memorie van toelichting werd niettemin nog met nadruk gesteld dat genoemd begrip op zichzelf voldoende duidelijk is en als zodanig evenmin als de begrippen provincie en gemeente een wettelijke definitie behoefde. Anderzijds werd een zekere omschrijving niettemin gewenst geacht om, juist ook met het oog op de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2, eerste lid, dat mede betrekking heeft op de bevoegdheid tot het instellen van waterschappen, te beschikken over een algemene wettelijke afgrenzing van de mogelijkheid tot het instellen van waterschappen. Een dergelijke omschrijving biedt, zo werd gesteld, als nevenvoordeel de gelegenheid tot typering van het waterschap ter onderscheiding van andere openbare lichamen met verordenende en bestuursbevoegdheden, in het bijzonder gemeenten en provincies.

In essentie bestaat de omschrijving van artikel 1, eerste lid, Waterschapswet uit een drietal elementen, te weten openbaar lichaam, waterstaatkundige verzorging en bepaald gebied, waarover in dit kader het navolgende valt op te merken.²²⁶

²²⁵ TK 1986-1987, 19995, nr. 3, p. 19-20, en Verburg (red.), p. 18.

²²⁶ Zie hiervoor ook Verburg (red.), p. 18-24.

5.2.1 Openbaar lichaam

In de eerste plaats is nog eens expliciet vastgelegd dat waterschappen, evenals provincies en gemeenten, openbare lichamen zijn. Dit volgt reeds uit de Grondwet van 1983 waarin de waterschappen ondergebracht zijn in hoofdstuk 7 dat als titel draagt 'Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen'. Het waterschap vormt aldus een volwaardig onderdeel van het openbaar bestuur en bewoont – om aan te sluiten bij de mooie beeldspraak van toenmalig Unievoorzitter De Graeff in één van zijn jaarredes²²⁷ – een belangrijke zijvleugel van het Huis van Thorbecke. Wél zouden de medebewoners zich van dit inwonerschap iets meer bewust kunnen tonen. Het gebeurt namelijk te vaak dat bij discussies over elementen van het openbaar bestuur, die op zichzelf ook het waterschap raken (reorganisatie binnenlands bestuur, interbestuurlijk toezicht, rechtspositie bestuurders, interbestuurlijke omgangsvormen e.d.), de waterschappen over het hoofd dreigen te worden gezien en zich steeds opnieuw moeten 'invechten'.

Het waterschap is daarmee een overheidslichaam. In het verleden is echter wel de opvatting verdedigd dat waterschappen een privaatrechtelijk karakter zouden bezitten. Aanhangers van deze opvatting wezen daarbij niet ten onrechte op het gegeven dat waterschappen vroeger veelal door particulier initiatief van eigenaren van onroerende zaken waren ontstaan. Tegelijkertijd werd door hen gewezen op de voorheen – en pas met de inwerkingtreding van de Waterschapswet²²⁸ vervallen – in artikel 14 Waterstaatswet 1900 opgenomen regeling inzake de opheffing van waterschappen, die het mogelijk maakte dat de bezittingen, na voldoening der schulden, aan de ingelanden van de opgeheven instelling ten goede kwamen.²²⁹ Inderdaad doet deze regeling meer denken aan de plaatselijke biljartvereniging dan aan een waterschap. Ook de vroeger in sommige provinciale waterschapsreglementen opgenomen definities van het begrip waterschap, die veelal aanvingen met de woorden 'een vereniging van gronden', boden op zijn minst ruimte voor discus-

²²⁷ Zie HWS 2001, nr. 21, p. 1009.

²²⁸ Zie artikel 167, eerste lid, Waterschapswet.

²²⁹ Zie over deze regeling De Goede c.s., p. 117–121, en Verburg (red.), p. 46.

sie.²³⁰ Genoemde opvatting, die in Brouwer zijn verdediger en in Thorbecke zijn bestrijder vond, is inmiddels in de literatuur afdoende weerlegd.²³¹ Schilthuis juicht dat toe aangezien bedoelde opvatting, die in de kern provinciaal ingrijpen in het waterschapsbestel uit den boze achtte, 'vooruitgang en verbetering der waterschapsorganisatie afsneed en het bestaande onaantastbaar verklaarde, hoe verouderd en onredelijk dit ook mocht zijn. Dit standpunt heeft gelukkig voor de vernieuwingsdrang moeten wijken'. En dan leven we in 1947. Te meer waar de mogelijke privaatrechtelijke inslag ook tijdens de grondwetsherziening van 1983 opnieuw en hardnekkig de kop opstak, mag het een goede zaak worden geacht dat het publiekrechtelijk karakter van het waterschap met zoveel woorden in de wet is vastgelegd, zodat hierover geen enkel misverstand kan bestaan. Het waterschap is dus een overheidslichaam waaraan de bevoegdheid om verordeningen uit te vaardigen, vergunningen te verlenen, handhavend op te treden en belastingen op te leggen kan worden opgedragen.

Met de constatering dat het waterschap een overheid is, is tegelijkertijd aangegeven dat het waterbeheer vrijwel volledig tot het publieke domein kan worden gerekend. De beleidsontwikkeling, de uitvoering en het toezicht op dit terrein zijn overheidstaken pur sang. De staat, dat zijn inderdaad de dijken. Juist in het publieke karakter van de waterstaatszorg vindt het waterschap zijn ontstaansredenen.²³² Het ontwikkelen van nieuw beleid om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen, het beheren van de wateren en de waterstaatswerken zoals dijken en gemalen, het bijeenbrengen van de daarvoor benodigde financiële middelen en het

²³⁰ Schilthuis, p. 30–33.

²³¹ Zie hiervoor Schilthuis, p. 10–14.

²³² Zie in dit verband ook de bijdrage van H.R.B.M. Kummeling in 'Grondrechten en zelfregulering' onder redactie van H.R.B.M. Kummeling en S.C. van Bijsterveld, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Deventer 1997, p. 31–50. Vanuit de optiek van de grondrechten analyseert Kummeling de staatstaken die niet of nauwelijks vatbaar zijn voor zelfregulering door maatschappelijke actoren, waarbij onder meer publicaties van H.J. de Ru en E.M.H. Hirsch Ballin aan bod komen. Beide auteurs blijken de zorg voor de waterstaat als 'klassieke' staatstaken te beschouwen. Kummeling zelf concludeert (p. 37) dat slechts een beperkt aantal overheidstaken niet of nauwelijks vatbaar zijn voor zelfregulering. Het betreft daarbij taken die samenhangen met het geweldsmonopolie van de overheid (justitie, defensie, politie e.d.).

toezicht op de naleving van de gestelde voorschriften kan niet aan private partijen worden toebedeeld, maar vergt optreden van de overheid. Die overheid beschikt immers zo nodig in een sanctiearsenaal om burgers en bedrijven bepaalde (onderhouds)verplichtingen en beperkingen op te leggen. Iets heel anders is uiteraard dat, in het bijzonder bij de uitvoering, die overheid niet per se alles zelf hoeft te doen, maar gebruik kan maken van de expertise van de 'markt'. Toegespitst op het waterschap betekent dit dat het uitvoeren van baggerwerkzaamheden, de bouw van rioolwaterzuiveringsinstallaties en de aanleg en versterking van dijken doorgaans volledig uitbesteed worden aan private partijen. Zo is waterbeheer bij uitstek een publieke taak, maar speelt de markt bij de uitvoering daarvan een belangrijke rol. Een mooi bewijs hiervan vormt de uitkomst van een onderzoek van de Universiteit Twente uit 2006, dat het Waterschap Regge en Dinkel een belangrijke aanjager van de regionale economie in Overijssel is.²³³ Elke euro die het waterschap besteedt en investeert (jaarlijks alleen al in de regio Twente € 57,5 miljoen), levert € 1,70 op voor de economie in Overijssel.

5.2.2 Waterstaatkundige verzorging

In de tweede plaats volgt uit de wettelijke omschrijving dat het doel van het waterschap gelegen moet zijn op en beperkt is tot het terrein van de waterstaatszorg. De functionele hoedanigheid van het waterschap is hiermee expliciet aangeduid. Uiteraard is daarbij van belang welke taken tot het begrip waterstaatszorg gerekend kunnen worden. Aangezien een wettelijke definitie ontbreekt, kan gemakshalve aangesloten worden bij het in paragraaf 3.4 gememoreerde rapport van de Commissie Waterschapsbestuur. Hierin wordt bedoeld begrip op p. 9 als volgt omschreven: 'dat deel van de zorg van de overheid dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding en de wegen en als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering

²³³ Bron: Persbericht van het Waterschap Regge en Dinkel van 12 juli 2006. Zie voor de achterliggende hoofdstudie A. van der Veen en A. Kalfagianni, 'Evaluatie van de economische impact van het Waterschap Regge en Dinkel op de regionale economie van het Oosten van het land', Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, Universiteit Twente, Enschede 2006.

van het leefmilieu'. Uit deze omschrijving, die sterk doet denken aan het latere artikel 21 Grondwet, komt naar voren dat het water niet steeds een essentiële rol behoeft te spelen. Het begrip waterstaatszorg is in zoverre breder dan het begrip waterbeheer. Ook wegzorg is immers waterstaatszorg. Om die reden wordt in het spraakgebruik dan ook wel onderscheid gemaakt tussen de zg. natte waterstaat (waterkering, waterhuishouding en vaarwegen) en de droge waterstaat (landwegen).

De taken van het waterschap, die in hoofdstuk 7 nader verkend worden, moeten dus liggen binnen de sfeer van de waterstaatszorg. Dit mag thans gemeengoed lijken, maar ook hier lag dit in het verleden wel eens anders en trokken sommige waterschappen – de plaatselijke notabelen zaten toch bijeen – zich naast de uitoefening van de waterstaatszorg ook wel de zorg voor geheel andere aangelegenheden aan, zoals de bekostiging van kerk en pastorie of het tractement van de schoolmeester.²³⁴ Zo heeft De Goede een bijna hilarisch overzicht gegeven van een aantal besluiten, waarbij de waterschappen het huishoudelijk belang iets te veel uit het oog hadden verloren.²³⁵ Besluiten om een gratificatie van 500 gulden aan de dorpspredikant te verlenen, subsidie aan de gemeente te geven voor de kosten van genees-, heel- en verloskundige hulp en een bijdrage aan het Pelikaan Comité voor het Nationaal Luchtvaartfonds bleven terecht verstoken van de vereiste provinciale goedkeuring. Besluiten om subsidie te verlenen aan stierenverenigingen, varkensfokverenigingen en houders van goedgekeurde bokken haalden het echter merkwaardig genoeg herhaaldelijk wél. Enigszins vergoelijkend merkt De Goede op dat het allemaal besluiten betrof van zg. dorpspolders, ongeveer de kleinste eenheden op waterschapsgebied. Voorts attendeerde de Studiecommissie Waterschappen in bijlage 2 bij haar rapport (p. 60) reeds op de financiële verplichtingen van de Zijpe-

²³⁴ Zie O. van der Heide, Wb. 1991, p. 43; De Goede c.s., p. 38, en met name M.W. Schakel in diens bijdrage in 'Waterschapschouw' (p. 231), die tijdens zijn 'speurtocht door oude polderrekeningen' op enkele merkwaardige posten stuit, zoals zand in de tuin van de dominee, reparatie van brandweerslangen, het nummeren van huizen en de inkwartiering van een geblesseerde soldaat. Schakel verklaart dit doordat de waterschappen op het platteland de eerst aanwezige rechtsgemeenschappen waren en het verdere publieke belang – buiten de rechtspraak – niet veel te betekenen had.

²³⁵ B. de Goede, 'Waterschappen en goedgekeurde bokken', Wb 1955, p. 12-13.

en Hazepolder ten aanzien van het plaatselijk kerkbestuur.²³⁶ Even curieus als veelzeggend in dit verband is de Wet van 17 augustus 1878, Stb. 127, die het de waterschappen verbood om nog langer uitgaven te doen ten behoeve van het lager onderwijs.

Overigens moet die beperkte taakstelling natuurlijk niet overdreven worden. Vermeldenswaard in dit kader is nog steeds het bekende Koninklijk besluit inzake de aanbidding door het Hoogheemraadschap van Delfland van een gebrandschilderd raam voor de Oude Kerk te Delft ter gelegenheid van de restauratie van deze kerk.²³⁷ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland onthielden hun goedkeuring aan de betreffende begrotingswijziging aangezien het hoogheemraadschap hiermee naar hun oordeel zijn taak te buiten ging. De Kroon was het niet met de provincie eens en overwoog daarbij onder meer: 'dat, daargelaten of gedeputeerde staten in hun evenbedoeld schrijven het Hoogheemraadschap van Delfland terecht als een doelcorporatie aanduiden, het in ieder geval een uiterst belangrijk territoriaal lichaam is, dat de eigen specifieke taak slechts dan op de beste wijze vervult, als het zich daarbij tevens in dienst stelt van andere belangen van hoge orde, zoals de recreatie der bevolking, de zorg voor het behoud van de overgeleverde schoonheid van stad en land, het behoud van natuurruimten van bijzondere waarde, en dergelijke.' Te meer waar met de aanbidding van het raam een relatief bescheiden bedrag (in casu f 11.000) was gemoeid, vernietigde de Kroon het besluit van gedeputeerde staten en werd alsnog goedkeuring verleend aan de begrotingswijziging. Vermeldenswaard niet zo zeer vanwege de suggestieve opmerking van de Kroon over het karakter van het waterschap als doelcorporatie²³⁸, maar zeker ook vanwege de fraaie aantekening van Schilthuis bij deze uitspraak, die opmerkelijk genoeg aan het KB voorafging. Diens annotatie is er niet minder om: 'Wanneer moet worden beoordeeld, of een waterschap bij zijn bestuurshandelingen binnen de perken van zijn

²³⁶ Enkele jaren later maakte de Hoge Raad een einde aan deze verplichtingen, zie HR 22 december 1978, NJ 1979, no. 289 m.nt. A.R.B., en A. Schoemaker in Wb 1979, p. 227–228.

²³⁷ KB 13 augustus 1956, Wb 1956, nr. 35, p. 177 met noot G.J.C. Schilthuis. Zie hiervoor ook de bijdrage van J.T. van der Wal in 'Het Waterschap van oud naar nieuw', p. 78–103, waarbij een foto van het bewuste gebrandschilderde raam in de Heemraadskapel van de Oude Kerk is afgedrukt.

bevoegdheid is gebleven dan wel of het zijn verplichtingen naleeft, moet de grondslag voor het te geven oordeel worden gezocht in het reglement van het waterschap of in zijn inrichting, voorzover het reglement zwijgt en de inrichting daarvoor aanwijzingen geeft. Een waterschap is niet vrij in de bepaling van de grenzen van zijn taak zoals een gemeente min of meer is in die voege, dat zij kan bepalen, welke belangen zij zal verzorgen. De aard van het waterschap brengt mee, dat het zich in zijn werkzaamheid moet beperken tot de taak, die reglement of inrichting het opleggen. Daaruit volgt echter niet, dat het waterschapsbestuur bij zijn werkzaamheid als een paard met oogkleppen zijn weg moet volgen zonder links of rechts te kijken en zonder rekening te houden met andere belangen dan die waarvan de verzorging aan het waterschap opgedragen is.' Schilthuis bleek aldus van mening dat de tot de waterstaatszorg beperkte taakstelling niet betekende dat het waterschap geen rekening met andere belangen zou mogen houden.

Vermeldenswaard ten slotte aangezien de Kroonuitspraak op het eerste gezicht enigszins gedateerd mag overkomen, maar ruim vijftig jaar later niettemin als verrassend actueel mag worden bestempeld. Ook thans dringen zich in de praktijk namelijk soortgelijke vragen op. Mag een waterschap in het vele en verre buitenland dat ons kleine land kent zijn kennis om niet ter beschikking stellen van nieuwsgierige counterparts? En mag een waterschap – net als een gemeente²³⁹ – als zich elders weer eens een vreselijke natuurramp, zoals een tsunami, heeft voltrokken, geld en helpende handen ter beschikking stellen voor de noodzakelijke hulp en wederopbouw? De onderhavige uitspraak brengt het antwoord op deze prangende vragen volgens mij nog steeds dichterbij. De uitspraak leert namelijk dat het waterschap op dit terrein een zekere vrijheid, een zekere ruimte toekomt. Vanzelfsprekend dient deze vrijheid en ruimte verstandig te worden aangewend, in welk opzicht het allereerst aanbeveling verdient om eventuele kennisoverdracht en (financiële) hulpverlening nadrukkelijk tot het waterstaatsterrein te beperken. Ook hier geldt dus een functionele insteek. In de tweede plaats zal de hulp en steun

²³⁸ Zie hiervoor De Goede c.s., p. 38.

²³⁹ Zie het KB van 15 juli 1955, AB 1955, p. 829, waarbij de Kroon de financiële steun van de gemeente Bussum aan de Oostenrijkse watersnood, anders dan gedeputeerde staten van Noord-Holland, acceptabel achtte.

binnen redelijke proporties moeten blijven. Op voorhand vallen die proporties niet exact aan te geven. Van Hall²⁴⁰ heeft daarvoor niettemin een waardevolle aanzet gegeven door voor dergelijke activiteiten een post van 0,2% van de totale waterschapsbegroting te suggereren. Rekkelijken en preciezen zullen hier tot een vergelijk moeten komen. Al met al zou het bepaald geen kwaad kunnen als de belastingrechter, die mogelijk moet oordelen over een belastingaanslag van een waterschap waarin dergelijke uitgaven zijn verdisconteerd, dit ruim vijftig jaar oude KB er nog eens op naslaat. Onverminderd deze 'vermeldenswaardigheden' past bij dit KB wel enige nuancering. De uitspraak van de Kroon lijkt vooral te moeten worden gezien als een reactie op de buitengewoon restrictieve opstelling van de provincie. Naar huidig inzicht worden de belangen van recreatie en de bescherming van cultuurhistorische waarden weliswaar niet als een taakbelang, maar toch als zg. verwante belangen beschouwd, die het waterschap wel degelijk mag behartigen.

Vooraf in de beperking van de taak tot het terrein van de waterstaatszorg karakteriseert het waterschap zich als overheidslichaam van functioneel bestuur. Daarmee onderscheidt het waterschap zich principieel van andere openbare lichamen zoals provincies en gemeenten. Waar laatstgenoemde overheidslichamen in beginsel een onbepaalde taak hebben, heeft het waterschap per definitie een beperkte of liever gezegd een bepaalde taak. Daarbij dient er bovendien op te worden gewezen dat het waterschap niet het enige overheidslichaam is dat op het terrein van de waterstaatszorg werkzaam is. Ook Rijk, provincies en gemeenten vervullen taken op dit terrein. In zoverre heeft het waterschap dus niet een monopoliepositie, al plaatst, zoals in hoofdstuk 7 nog zal blijken, het in artikel 2, tweede lid, Waterschapswet verankerde decentralisatiebeginsel het waterschap wel duidelijk in een aparte positie.

5.2.3 Bepaald gebied

In de derde en laatste plaats blijkt uit de wettelijke omschrijving van het begrip waterschap dat de waterstaatkundige verzorging betrekking dient te hebben op een bepaald gebied. Daarmee kan het gebied als een zelfstandig element van de be-

²⁴⁰ A. van Hall, Staatscourant 7 februari 2006, p. 6.

gripsomschrijving beschouwd worden. In de literatuur is wel gesteld dat het hebben van een 'bepaald gebied' voor het waterschap geen wezenskenmerk is.²⁴¹ Het waterschap is immers een vorm van functionele decentralisatie, hetgeen met zich brengt dat het waterschap indien nodig bevoegd is buiten het reglementaire gebied op te treden. Het begrenzen van het waterschapsgebied is in deze visie slechts noodzakelijk met het oog op de verkiezingen en de belastingheffing. Niettemin lijkt de concrete omlijning van het waterschapsgebied toch vrij essentieel in een tijd waarin geheel Nederland waterschappelijk is ingedeeld en zg. brugschappen, die slechts enkele bruggen beheerden en hun inkomsten hoofdzakelijk uit bruggelden genereerden, niet langer bestaan. In zoverre lijkt de discussie over de vraag of waterschappen een (bepaald) gebied moeten hebben, gedateerd.²⁴² Het in dat kader steevast naar voren gebrachte argument dat waterschappen zo nodig bevoegd zijn tot gezagsuitoefening buiten hun gebied, overtuigt niet werkelijk. De onderhavige kwestie kwam ook tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet weer naar voren. Naar aanleiding van desbetreffende vragen in het voorlopig verslag werd hierover in de memorie van antwoord (p. 16) gesteld dat die begrenzing niet verhindert dat de uitoefening van bevoegdheden zich, indien dat noodzakelijk is, ook tot over de directe territoriale begrenzingen heen kan uitstrekken, waarbij gerefereerd werd aan de bestaande jurisprudentie op dit punt.

Over deze kwestie bestaat inderdaad de nodige jurisprudentie.²⁴³ Reeds in 1908 werd door de Hoge Raad een arrest gewezen, waaruit kan worden afgeleid dat het waterschap in beginsel bevoegd is om buiten het waterschapsgebied op te treden.²⁴⁴ De Hoge Raad verlangde daarvoor echter een expliciete bepaling in het waterschapsreglement, hetgeen in casu niet was geschied. Het standaardarrest in dit verband is nog steeds de beslissing uit 1957 inzake de Pijlmolen Gelkenes.²⁴⁵ Kort samengevat ging het hierbij om het volgende. De keur van de polder Gelkenes, gelegen in de provincie Zuid-Holland, verbood in verband met de windvang van een

²⁴¹ Zie Schilthuis, p. 36, en Van den Berg (diss.), p. 109.

²⁴² Zie aldus ook De Goede c.s., p. 36.

²⁴³ Zie voor een uitvoerig overzicht hiervan Schilthuis, p. 39.

²⁴⁴ HR 22 mei 1908, W. 8707.

²⁴⁵ HR 7 mei 1957, NJ 1957, 516.

molen het bouwen van huizen en dergelijke binnen een zekere afstand van die molen. Nu was binnen die afstand een loods gebouwd, die echter buiten de grenzen van de polder stond. Op grond daarvan werd gesteld dat de keur van de polder in zoverre onverbindend was. De Hoge Raad oordeelde ter zake dat het bestuur van een waterschap bij het maken van verordeningen in het huishoudelijk belang van het waterschap niet gebonden is aan de territoriale grenzen van het waterschap aangezien de taak van het waterschap in het algemeen zakelijk en niet plaatselijk bepaald is. Ook uit de aanwijzing van een grondgebied in een bijzonder reglement, welke aanwijzing de beperkte strekking kan hebben om vast te stellen wie omslagplichtigen en stemgerechtigden zijn, volgt volgens de Hoge Raad niet zonder meer dat het waterschap niet bevoegd zou zijn om, daar waar de behartiging van het huishoudelijk belang dit zou meebrengen, voorschriften te geven die ook buiten zijn grenzen van kracht zijn. Wel zou uit het reglement kunnen blijken dat provinciale staten met het geven van een grensomschrijving de verordenende bevoegdheid van het waterschap bewust hebben willen beperken tot het binnen de grenzen gelegen gebied. In casu was dit laatste niet het geval. Het reglement bevatte zelfs expliciet de bepaling dat het polderbestuur ook bevoegd was tot gezagvoering over een buiten de poldergrenzen gelegen waterloop en liep daarmee in de pas van het arrest van 1908. Overigens blijkt uit deze twee arresten dat de zienswijze van de Hoge Raad zich in de loop der jaren gewijzigd heeft. In 1908 werd nog een expliciete reglements-bepaling verlangd die het waterschap buiten zijn grenzen bevoegd moest laten zijn. In 1957 werd deze bevoegdheid gezien de aard van het waterschap min of meer vanzelfsprekend geacht. Een desbetreffende bepaling in het reglement werd daarvoor niet langer noodzakelijk geoordeeld.

Een meer aan de hedendaagse praktijk ontleend voorbeeld van gezagsuitoefening buiten het eigen gebied betreft de vergunningverlening voor de zogenaamde indirecte lozingen in de sfeer van het waterkwaliteitsbeheer. Artikel 3, derde lid, Wvo opent de mogelijkheid dat bedrijven die gelegen zijn binnen de grenzen van een zeker waterschap en lozen op de riolering, een lozingsvergunning behoeven van een ander waterschap, namelijk dat wat de rioolwaterzuiveringsinstallatie beheert

waarop die riolering is aangesloten.²⁴⁶ Aldus vloeit deze bevoegdheid om buiten het eigen gebied op te treden niet uit het reglement, maar rechtstreeks uit de wet voort.

Onverminderd deze voorbeelden van gezagsuitoefening buiten het eigen gebied moet gewaakt worden voor al te hooggespannen verwachtingen van de feitelijke betekenis daarvan. Toenmalig UvW-directeur Th.F.J.A. Dolk²⁴⁷ had reeds in 1952 gewaarschuwd voor 'ongebredelde uitzetting' van het gezagsgebied buiten de grenzen van het taakgebied van de waterschappen: 'Overheidsgezag, zeker van een lager orgaan, moet (...) een voor de geregeerden waarneembare begrenzing hebben'. Dolk voorzag meningsverschillen met buiten het waterschapsgebied gelegen gemeenten en met nabuurwaterschappen. Dat het 'standaardarrest' dateert van vijftig jaar geleden vormt daarvoor een eerste indicatie. Voorts valt op het indertijd door mijzelf aan de Wvo ontleende voorbeeld, dat inmiddels ook zijn weg naar het Handboek voor het Nederlandse Staatsrecht heeft weten te vinden²⁴⁸, bij nader inzien af te dingen dat de betreffende bevoegdheid niet specifiek voor de waterschappen was weggelegd, maar ook voor het drietal provincies dat de waterkwaliteitstaak tot in de negentiger jaren zelf bleef uitvoeren. Belangrijker in mijn ogen is evenwel dat met de enorme schaalvergroting het aantal gebiedsgrenzen van de waterschappen substantieel is teruggelopen en dat, wanneer onverhoopt toch buiten het eigen gebied onwelgevallige ontwikkelingen plaatsvinden, het waterschap doorgaans andere (bestuurlijke) middelen heeft om de eigen visie doeltreffend naar voren te brengen. Hierbij kan onder meer aan het sluiten van een waterakkoord als bedoeld in artikel 17 Wet op de waterhuishouding en aan het benutten van ruimtelijke procedures (bestemmingsplannen) worden gedacht. De bevoegdheid tot optreden buiten het eigen gebied – bij provincies en gemeenten uit den boze – moet dus worden gerelativeerd.

²⁴⁶ Zie over dit 'grensoverschrijdende afvalwater', waarbij overigens de vergunningverlenende en de heffingsbevoegdheid in twee verschillende handen zijn, AGRvS 15 februari 1991, AB 1991, 497, m.nt. J.J.I. Verburg.

²⁴⁷ Th.F.J.A. Dolk, 'Waterschapsgezag buiten de waterschapsgrenzen', Wb 1952, p. 17-19.

²⁴⁸ Van der Pot-Donner, p. 789.

Veel wezenlijker is de materiële betekenis van (de begrenzing van) het waterschapsgebied. Uit de wetsgeschiedenis komt duidelijk naar voren dat het gebied van het waterschap geen 'willekeurige' streep op de kaart kan zijn. De begrenzing en omvang van het waterschapsgebied worden primair bepaald door waterstaatkundige factoren en in verband daarmee door overwegingen van doelmatig beheer, waardoor die begrenzing meestal niet de gemeentegrenzen kan volgen doch deze grenzen telkens doorsnijdt, evenals in een aantal delen van het land de provinciale grenzen (MvT, p. 20).²⁴⁹ Het moet derhalve gaan om waterstaatkundige eenheden (dijkkringen²⁵⁰, bemalings- en boezemgebieden, deelstroomgebieden), waarbij vastgesteld kan worden dat het zuiveringsbeheer met zijn overwegend ondergrondse infrastructuur terecht nimmer een rol gespeeld heeft bij de exacte loop van de begrenzing van het waterschapsgebied. Door het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw uit 2000²⁵¹ heeft deze op waterstaatkundige overwegingen gebaseerde gebiedsindeling extra betekenis gekregen. Deze commissie heeft namelijk het niet afwentelen van waterproblemen gepropageerd en daartoe de drietrapsstrategie water vasthouden, bergen en (dan pas) afvoeren bepleit. Deze primaire keuze om meer water vast te houden in het eigen gebied stelt uiteraard eisen aan de inrichting van dat gebied. Artikel 7, vierde lid, van de Europese Hoogwaterrichtlijn legt dit principe van niet afwentelen op het niveau van de lidstaten vast. Water-

²⁴⁹ In de gemeente Amsterdam is bij de oprichting van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht enig water bij de wijn gedaan teneinde de gemeentelijke Dienst Riolering en Waterhuishouding in stand te kunnen laten als organisatorische en operationele eenheid. De Afdeling Bestuursrechtspraak toonde hiervoor begrip en verwierp de stellingname van het Waterschap De Waterlanden en het Hoogheemraadschap van Rijnland dat uit waterstaatkundig oogpunt een andere gebiedsbegrenzing had moeten worden gekozen. Zie ABR 21 januari 1999, nrs. E02.97.0041 en E02.97.0042, en ABR 11 februari 1999, nr. E02.97.0040 (niet gepubliceerd).

²⁵⁰ De Wet op de waterkering kent in bijlagen I en II een veel groter aantal dijkkringgebieden, in casu 53, dan er momenteel waterschappen zijn. In de bijlagen I, IA en II bij het wetsvoorstel Waterwet zijn in totaal 95 dijkkringgebieden opgenomen, zie EK 2007–2008, 30818, A, p. 36–38.

²⁵¹ Rapport 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient', Den Haag 2000, p. 37.

staatkundige factoren bepalen dus de begrenzings van het beheergebied van het waterschap.

Aangezien de waterschapsgrenzen die van het water(systeem) volgen, hetgeen zoals hierna in hoofdstuk 10 nog zal blijken uitstekend past in de (deel)stroomgebiedbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), corresponderen deze niet met de gemeentelijke en de provinciale grenzen. Interprovinciale waterschappen zijn dan ook een reeds lang bekend fenomeen, waarbij het doorgaans om twee provincies gaat. De daarvoor noodzakelijke interprovinciale besluitvorming kenmerkte zich overigens niet altijd door grote eensgezindheid en daadkracht, waardoor met een zekere regelmaat ingrijpen van het Rijk nodig was om de uit waterstaatkundig oogpunt gewenste beheerstructuur van de grond te krijgen.²⁵² Van de thans bestaande 26 all-in waterschappen is, zij het soms voor een beperkt gedeelte, zelfs meer dan de helft interprovinciaal.²⁵³ Tot voor kort spande Amstel, Gooi en Vecht de kroon doordat dit hoogheemraadschap in drie provincies ligt, hetgeen voor een klein deel ook voor het Waterschap Noorderzijlvest geldt. Inmiddels komt deze eer toe aan het Waterschap Rivierenland, dat in maar liefst vier provincies zijn taken uitoefent. Duidelijk zal zijn dat dit in de sfeer van de reglementering en het toezicht niet altijd een onverdeeld genoegen is. Het is dan ook bepaald geen overbodige luxe dat de Waterschapswet enkele specifieke voorzieningen op dit terrein bevat.²⁵⁴

²⁵² Zie Verburg (red.), p. 54–55, en eerder J.G. Steenbeek, 'Congruëntie tussen provinciale en waterschapsgrenzen', Wb 1973, p. 295–298, waarin geconstateerd werd dat de provinciale bereidheid om een nieuwe stap te doen van provinciaal naar interprovinciaal niet groot is. Steenbeek had hierbij vooral het oog op de provincies Drenthe en Utrecht.

²⁵³ Ook Van Hall benadrukt dat de provinciegrenzen bij de begrenzing van waterschappen geen ijkpunt meer zijn: 'Het inrichtingscriterium ligt bij het stroomgebied. Dat wil zeggen dat de waterstaatkundige condities bepalend zijn voor de gebiedsindeling'. Zie A. van Hall, 'Naar nieuwe verhoudingen. Enkele aspecten van de relatie tussen provincie en waterschap' in 'Behoorlijk bestuur. Een "Ceesstudie" bij het afscheid van C.J.N. Verstedes', J.A. van Kemenade (red.), Provincie Noord-Holland/Elsevier, Den Haag 2001, p. 79.

²⁵⁴ Artikelen 6 en 164 Waterschapswet.

Gemeentelijke en provinciale grenzen worden frequent en met een zeker gemak doorsneden. Eén barrière lijkt tot dusver echter maar moeilijk te kunnen worden genomen en dat is de landsgrens. Bij de nationale grenzen houden de bevoegdheden van het waterschap nadrukkelijk op te bestaan. Als de grote grensoverschrijdende rivieren buiten beschouwing worden gelaten – zij maken immers deel uit van het door het Rijk beheerde waterhuishoudkundig hoofdsysteem – en de aandacht wordt gevestigd op wateren, zoals de Mark, de Roosendaalse Vliet, de Dommel, de Roer, de Berkel, de Dinkel en de Overijsselse Vecht, is dat onbevredigend. Als waterstaatkundige eenheden het bestuurlijk–organisatorische leitmotiv heten te vormen, moet dat breed in de bestuurlijke begrenzing van het waterschapsgebied tot uitdrukking kunnen komen. Het naderen van de landsgrens vormt vanuit dit perspectief onvoldoende grond om dit bestuurlijk–organisatorische principe opzij te zetten.

Ook de wetgever hield de boot hier nadrukkelijk af. In het kader van de parlementaire behandeling van de Waterschapswet werd enkele malen geïnformeerd naar de mogelijkheid om ‘internationale’ waterschappen op te richten. In de memorie van antwoord werd dienaangaande gesteld dat, nog afgezien van het veelal ontbreken van soortgelijke lichamen aan de andere zijde van de landsgrens, de Waterschapswet territoriale werking heeft. Oprichting van internationale waterschappen zou in zoverre uitsluitend bij verdrag kunnen plaatsvinden.²⁵⁵ Helemaal volledig was deze stellingname trouwens niet. Ik wijs in dit verband op de in 1986 gesloten en begin 1991 in werking getreden Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.²⁵⁶ Op basis van deze overeenkomst is het al geruime tijd mogelijk om Belgisch–Nederlandse waterschappen in het leven te roepen. Artikel 1 verklaart deze overeenkomst na-

²⁵⁵ MvA, p. 20 en NNAVEV, p. 33.

²⁵⁶ Trb. 1986, 160 en voor inwerkingtreding Trb. 1991, 45 en 88. Zie hierover G.R.M. van Dijk en H.J.M. Havekes, *Ars Aequi* mei 1999, p. 71–78, alsmede Ch.W. Backes in diens bijdrage aan ‘De Staat van water’, p. 179–194, die concludeert dat de KRW niet de oprichting van internationale waterschappen of andere organen met vergaande publiekrechtelijke bevoegdheden eist of stimuleert. Zie ten slotte J. van Kempen, ‘Interstatelijke civiele sancties wegens grensoverschrijdende milieuvervuiling: Hindernissen en kansen’, *Wetenschapswinkel Rechten*, Universiteit Utrecht, Utrecht 2007.

melijk van toepassing op (onder meer) de Belgische polders en wateringen en de Nederlandse waterschappen, terwijl artikel 2 hen in de gelegenheid stelt voor de concretisering van hun samenwerking openbare lichamen of gemeenschappelijke organen in te stellen. Aldus zouden als het ware oude tijden herleven. Zeeuws-Vlaanderen kende al in de achttiende eeuw – dus vóór de Belgische aansluiting – internationale waterschappen.²⁵⁷ Inmiddels is dit internationale uitstapje door de Belgische afscheiding al weer lang beëindigd, hetgeen overigens nog tot een interessant arrest van de Hoge Raad inzake de Moerspuipolder heeft geleid, dat met recht als een Salomonsoordeel mag worden aangeduid.²⁵⁸ In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat de omstandigheid dat het gebied van deze polder door de Belgische afscheiding ten dele op Belgisch grondgebied kwam te liggen niet meebracht dat, nu ter zake geen regeling tussen Nederland en België is getroffen, bedoeld waterschap werd opgeheven. Slechts had dit tot gevolg dat taak en bevoegdheden van het waterschap, voorzover beheerst door Nederlands recht, voortaan waren beperkt tot het op Nederlands grondgebied gelegen gedeelte van de waterstaatkundige polder.

Zoals uit de studie van Boeije blijkt is er van het feitelijk functioneren van deze internationale waterschappen of grens-doorsneden²⁵⁹ niet al te veel bekend. Materieel zal het dan ook vermoedelijk niet veel betekend hebben. Het vormt in ieder geval een precedent. Ook door enkele auteurs is de totstandkoming van internationale waterschappen bepleit, in welk kader Heemskerk en Wessel dienen te worden gememoreerd. Heemskerk heeft in zijn baanbrekende en boeiende rechtsvergelijkende studie van het Nederlandse en het Duitse water(schaps)recht in mijn ogen overtuigend de wenselijkheid van een internationaal Roerwaterschap aange-

²⁵⁷ Zie C.J. Boeije, 'Tien eeuwen waterschapshistorie in Zeeuws-Vlaanderen', Terneuzen 2003, p. 29–34. Aan onze oostgrens heeft van 1821 tot 1906 het internationale Waterschap Van de Duffel bestaan. Zie hiervoor E. Mostert, 'Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven', TU Delft, Delft 2007, p. 6, dat als achtergrondstudie is gebruikt voor het hierna nog te bespreken gezamenlijke AcW/CAW-advies. Mostert concludeert in dit advies dat internationale waterschappen vanwege de grote bestuurlijke verschillen op afzienbare termijn niet haalbaar zijn.

²⁵⁸ HR 19 februari 1971, NJ 1971, 334, en Wb 1971, p. 108–114.

²⁵⁹ Deze term is van S.J. Fockema Andreae, zie Boeije, p. 29.

toond.²⁶⁰ Wessel op zijn beurt heeft zich als directeur van het gelijknamige onderzoeksinstituut altijd sterk gemaakt voor internationaal georiënteerd 'River Basin Management' en heeft via de in de KRW verankerde stroomgebiedbenadering veel van zijn ideeën bewaarheid zien worden.²⁶¹ Beiden waren hun tijd ver vooruit. In het eerdergenoemde rapport van de UvW 'Water centraal' wordt op p. 35 eveneens gepreludeerd op de totstandkoming van internationale waterschappen: 'De noodzaak om waterbeheersorganisaties te enten op watersystemen brengt met zich mee dat ook over de landsgrenzen heen dergelijke organisaties zouden moeten kunnen ontstaan. Watersystemen storen zich immers niet aan landsgrenzen. De totstandkoming van internationale waterschappen zou dan ook serieus moeten worden bezien.' Meer recentelijk heeft de KRW met zijn internationale dimensie, die in hoofdstuk 10 nog nader zal worden beoordeeld, de luiken nadrukkelijk verder opengezet en de belangstelling voor het werk van de Belgische en Duitse collega's voorzover al nodig versterkt. Bovendien leidt de KRW op dit terrein op termijn tot een zekere gelijkschakeling, bijvoorbeeld waar het de kostenterugwinning van waterdiensten betreft. Waarom niet in plaats van het sluiten van internationale overeenkomsten voor specifieke (afstemmings)vraagstukken²⁶², de marsroute naar de oprichting van een internationaal waterschap nader verkend? De bereidheid om aldus ook de landsgrens te slechten lijkt in ieder geval meer dan ooit aanwezig.²⁶³ Gezien eerdergenoemde Benelux Overeenkomst lijkt de institutionele samenwerking met onze Zuiderburen daarbij een zekere voorsprong te hebben op die met onze Oosterburen. Het Verdrag van Anholt²⁶⁴ voorziet namelijk niet in grensoverschrijdende samenwerking tussen waterbeheerders, doordat het slechts op provincies en gemeenten betrekking heeft. Weliswaar kunnen op grond van artikel 1, derde lid, van dit verdrag ook 'andere lokale of regionale gemeenschappen' worden aangewezen waarop de bepalingen van het verdrag mede van toepassing zijn; de waterschappen en de Wasserverbände worden nergens genoemd. Voorts wordt in de

²⁶⁰ Heemskerk (diss.), p. 215–232.

²⁶¹ J. Wessel, 'Dimensies van waterbeheer', Delft 1996.

²⁶² Zie voor een beknopt overzicht De Goede c.s., p. 78–84.

²⁶³ HWS 2006, nr. 3, p. 18–19.

²⁶⁴ Verdrag van 23 mei 1991, Trb. 1991, 102.

op het verdrag gebaseerde model-regeling dan wel een vijftiental beleidsterreinen genoemd waarop grensoverschrijdende samenwerking plaatsvindt; ook hier schittert het waterbeheer door afwezigheid. In vergelijking met de eerdere Benelux Overeenkomst vormt het Verdrag van Anholt in zoverre een stap terug.

Uiteraard is dit allemaal makkelijker gezegd dan gedaan. Een remmende factor vormt inderdaad²⁶⁵ de sterk uiteenlopende staatsrechtelijke toedeling van taken en bevoegdheden in Nederland, België en Duitsland, waardoor de bestuurlijke positie, het takenpakket en de financiering onderling sterk divergeren.²⁶⁶ In een gezamenlijk advies hebben de Adviescommissie Water (AcW) en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) het enthousiasme voor internationale waterschappen behoorlijk getemperd.²⁶⁷ Ook in dit advies wordt gewezen op een ‘mismatch’ van bevoegdheden, op een bestuurlijke incongruentie: de bevoegdheden van de gesprekspartners aan de ene kant van de grens sluiten niet goed aan bij die van de gesprekspartners aan de andere kant van de grens. Bovendien gelden er andere toezichtregelingen. Gezien de culturele, juridische en organisatorische verschillen tussen lidstaten achten beide commissies het te vroeg om nu tot oprichting van een waterschap naar internationaal recht over te gaan. Het wordt realistischer geacht om de komende jaren eerst ervaring op te doen met verdergaande vormen van grensoverschrijdende samenwerking. In het advies wordt daarvan een aantal voorbeelden aangegeven. Onder meer wordt in dit kader nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheden die de Verordening over de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking biedt.²⁶⁸ Een dergelijke ‘groepering voor territoriale samenwerking’ lijkt op de Nederlandse figuur van de gemeenschappelijke regeling.

²⁶⁵ De Goede c.s., p. 77.

²⁶⁶ Zie in deze zin ook de bijdrage ‘Van Helsinki via Brussel naar Roermond en terug: grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer’, Andrea Keessen, Harm Dotinga en Marleen van Rijswick, in ‘Van Utrecht via Brussel naar Maastricht’, A.B. Blomberg, A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens en R.J.G.M. Widdershoven (red.), Alphen aan den Rijn 2007, p. 169.

²⁶⁷ Advies ‘Bruggen bouwen. Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief’, Den Haag, november 2007.

²⁶⁸ Verordening 1082/2206, PbEG 2006 L 210/19. Zie hiervoor Keessen, Dotinga en Van Rijswick, p. 169–170.

Overheden kunnen aan een EGTS taken en bevoegdheden overdragen, maar regelgevende en handhavingsbevoegdheden zijn hiervan uitgezonderd. De constructie lijkt daarmee vooral kansen te bieden voor het gezamenlijk uitvoeren van operationele beheertaken.²⁶⁹ Vrijwel tegelijkertijd en in soortgelijke bewoordingen typeerde Unievoorzitter Schaap het nastreven van internationale waterschappen als ‘niet de meest vruchtbare aanpak’.²⁷⁰ Volgens Schaap zou het insteken op grensoverschrijdende uniforme instituties wel eens een brug te ver kunnen zijn en zou de energie vooral in verdere grensoverschrijdende samenwerking gestopt moeten worden.²⁷¹ De levensvatbaarheid van internationale waterschappen moet zeker voor de korte termijn inderdaad niet al te hoog worden ingeschat. Voor de lange termijn moet dit toekomstbeeld echter bij voorkeur niet volledig achter de horizon verdwijnen.

Over de gewenste omvang van het waterschapsgebied is in het vorige hoofdstuk reeds het nodige opgemerkt. Daarbij is naar voren gekomen dat de regering zich tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet niet tot nieuwe (vgl. de regeringsnota uit 1977) uitspraken op dit punt heeft willen laten verleiden. Dergelijke maatstaven, zo werd betoogd, lopen het gevaar over het doel heen te schieten door de provincies te belemmeren in de door hen te maken keuzen. Daarbij werd er op geattendeerd dat ook de Gemeentewet zulke maatstaven niet aanreikt, niet alleen niet aan de provincies bij de ontwikkeling van voorstellen tot ge-

²⁶⁹ Mede gezien de tekst van het begin juli 2008 door het Ministerie van BZK voor advies verspreide concept-wetsvoorstel ter uitvoering van deze EG-Verordening betwijfel ik of de waterschappen op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de EGTS-figuur. Enerzijds zijn de toepassingsmogelijkheden daarvan zoals gezegd beperkt en anderzijds zullen op grond van genoemd wetsvoorstel een aantal bestuurlijke en administratieve verplichtingen gaan gelden (instemming van de lidstaat en ministeriële goedkeuring van de jaarrekening).

²⁷⁰ Sybe Schaap, ‘De grens over’ in ‘Aquarius’, p. 3–6. Zie voorts Jan van der Molen en Harald Emmrich, ‘Grensoverschrijdend samenwerken bij het beheer van de Vecht’, HWS 2007, nr. 6, p. 22–25.

²⁷¹ Zie hiervoor ook het recente advies ‘Besturen over grenzen, Opgave voor alle bestuurslagen’, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag mei 2008. In dit advies concludeert de Rob dat grenzeloos water op alle overheidsniveaus noodzaakt tot grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking (GROS), ook op veiligheidsterrein.

meentelijke herindeling, maar ook niet aan de wetgever die over die indeling moet beslissen (MvA, p. 16). Dit neemt overigens niet weg dat in de wetsgeschiedenis op diverse plaatsen is gepleit voor waterschappen met een voldoende (financieel) draagvlak, die beschikken over de nodige bestuurskracht en een goed geëquipeerd apparaat.

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, is de omvang van de waterschappen de afgelopen halve eeuw door het reorganisatieproces enorm toegenomen. Waar de gemiddelde grootte rond 1950 nog een goede 1.000 ha bedroeg²⁷², kennen de 26 all-in waterschappen van nu – de 100 ha van Blija Buitendijks worden maar even buiten beschouwing gelaten²⁷³ – een gemiddelde omvang van ruim 130.000 ha (!) Deze omvang loopt overigens sterk uiteen; van relatief kleine waterschappen als Schieland en de Krimpenerwaard en Delfland met respectievelijk 33.700 en 41.300 ha tot zeer grote waterschappen als Fryslân, Hunze en Aa's en Rivierenland met respectievelijk 355.000, 213.000 en 201.000 ha.²⁷⁴ De door Schilthuis²⁷⁵ gestelde en positief beantwoorde vraag of waterschappen met niet meer dan één ingeland bestaanbaar zijn, doet thans in zoverre bijna lachwekkend aan. Evenzeer verdient in dit kader vermelding dat anders dan vroeger binnen dat grote waterschapsgebied nog slechts één waterschap actief is. Dankzij de all-in formule ligt de situatie dat binnen hetzelfde gebied twee of soms zelfs drie waterschappen – ieder met hun eigen taak – functioneerden vrijwel overal achter ons. Alleen in de gemeente Amsterdam komt dit voorzover mij bekend nog voor, maar ook hier wordt naar eenheid van beheer gestreefd. Dit is zonder twijfel ook de transparantie van het waterschapsbestel ten goede gekomen. De op dergelijke situaties toegesneden bepalingen uit de Waterschapswet²⁷⁶ konden derhalve zonder bezwaar vervallen.

²⁷² De omvang was in werkelijkheid groter doordat in veel gebieden meer dan één waterschap actief was.

²⁷³ Zie voor een kort exposé over dit waterschap Rein van der Kluit, 'Blija Buitendijks, iets bijzonders', HWS 2001, p. 252–253. Van der Kluit meldt onder meer dat dit waterschappelijke buitenbeentje 'een te grote afstand tussen bestuur en bestuurde niet kent'.

²⁷⁴ Bron: Waterschapsalmanak 2005/2006, UvW, Den Haag 2005.

²⁷⁵ Schilthuis, p. 15–16.

²⁷⁶ Zie de artikelen 12 en 23 Waterschapswet.

Een laatste opmerking die in dit verband moet worden gemaakt raakt aan de type-
ring van het waterschap als lichaam van functionele decentralisatie, zoals die uit
hoofdstuk 3 naar voren is gekomen. Uit het voorafgaande is immers gebleken dat
het waterschapsgebied en de begrenzing daarvan als een kernelement moet wor-
den beschouwd, dat ook niet zonder reden een plaats in de wettelijke omschrijving
van het begrip waterschap heeft gekregen. Tegelijkertijd is daarbij gesignaleerd dat
de bevoegdheid van het waterschap om buiten het eigen gebied op te treden te-
genwoordig weinig meer om het lijf heeft. Alhoewel met Van den Berg staande
kan worden gehouden dat het functionele, dat wil zeggen de beperkte taaktoede-
ling, bij het waterschap overheerst, is het naar mijn smaak noodzakelijk om aan het
territoriale aspect (meer) gewicht toe te kennen. Anders dan Van den Berg²⁷⁷ hul-
dig ik de opvatting dat bij het waterschap functionele én territoriale aspecten sa-
mengaen, waardoor het klassieke onderscheid in territoriale en functionele decen-
tralisatie het waterschap eigenlijk steeds minder goed past. Als we een denkbeel-
dige lijn voor ogen nemen van uiterst links territoriale naar uiterst rechts functione-
le decentralisatie, dan moeten provincies en gemeenten uiterst links worden ge-
classificeerd en de lichamen van beroep en bedrijf uiterst rechts. En de water-
schappen dan? Die komen daar ergens tussenin uit. Het waterschap blijft daarmee
zoals gezegd nadrukkelijk een vorm van functionele decentralisatie, waarbij het ter-
ritoir echter een belangrijke voorwaarde is voor het (kunnen) functioneren. Waar
provincies en gemeenten zouden kunnen worden aangeduid als vormen van alge-
mene territoriale decentralisatie, zou het waterschap derhalve als vorm van functi-
onele territoriale decentralisatie kunnen worden getypeerd.²⁷⁸

²⁷⁷ Van den Berg (diss.), p. 42–43. Zie in dezelfde zin Van der Pot–Donner, p. 693–695.

²⁷⁸ Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven (p. 283–284) typeren het waterschap als een voorbeeld van ‘gemengd functionele en territoriale decentralisatie’. Dölle en Elzinga (p. 78) drukken zich in vergelijkbare zin uit. Zie voorts het advies ‘Functioneel bestuur in organieke kaders’ van de Raad voor het binnenlands bestuur uit 1995. In dit advies wordt op p. 9 geconstateerd dat het waterschapsbestuur in toenemende mate ‘organieke’ kenmerken heeft gekregen (grondwettelijke positie als provincies en gemeenten, gekozen algemeen bestuur, ingezetenen-vertegenwoordiging en –omslag e.d.). Op grond hiervan concludeert de raad dat de waterschappen in de organisatie van het binnenlands bestuur een bijzondere positie innemen. In de

5.3 De positie van de provincie

In paragraaf 3.5 is gemeld dat de vermelding van de vanouds bestaande provinciale bevoegdheid tot oprichting van waterschappen en vaststelling van waterschapsreglementen – Van den Berg spreekt in dit verband treffend van de ‘constitutieve relatie tussen waterschap en provincie’²⁷⁹ – aanvankelijk dreigde te sneuvelen bij de grondwetsherziening van 1983. Uiteindelijk behield deze provinciale bevoegdheid in het nieuwe artikel 133 haar constitutionele vindplaats.

In artikel 2, eerste lid, Waterschapswet is ter uitvoering van artikel 133, eerste lid, Grondwet de constitutieve bevoegdheid van provinciale staten met betrekking tot de waterschappen neergelegd. Voorheen was deze bevoegdheid opgenomen in artikel 98 Provinciewet; thans is die bevoegdheid geregeld in de Waterschapswet. Dat deze bevoegdheid in handen van provinciale staten en niet, zoals bij provincie en gemeenten, van de centrale wetgever wordt gelegd, laat zich afgezien van historische overwegingen volgens de toelichting op het wetsvoorstel als volgt verklaren. Provinciale staten kunnen, waar het gaat om gedecentraliseerd bestuur, het beste afmeten hoe de waterstaatszorg binnen hun gebied het meest doeltreffend kan worden georganiseerd en hoe daarbij kan worden bewerkstelligd dat de waterschapsactiviteiten tevens zijn afgestemd op de behartiging van belangen die tot de taak behoren van de provincie zelf of van de gemeenten in dat gebied. Zij zijn voorts ook het best in staat te bepalen welke waterschapstaken een zodanige reikwijdte bezitten dat de desbe-

zin van genoemd advies vormen zij geen zuiver functioneel bestuur en blijven zij verder buiten beschouwing. Ook M. Herweijer en P.J.A. Praat (‘De spelers op het middenveld. Een bestuurskundige doorlichting van de waterketen en de jeugdzorg’, Den Haag 2006, p. 57) hebben het functionele karakter van het waterschap ter discussie gesteld. Wat het onderscheid tussen algemeen en functioneel bestuur betreft zijn de waterschappen in hun ogen twijfelgevallen: zij kunnen niet meer als lichamen van functioneel bestuur worden aangemerkt, maar ook nog niet als organisaties van algemeen bestuur. Alhoewel Herweijer en Praat moet worden nagegeven dat bedoeld onderscheid door de institutionele veranderingen van de afgelopen decennia minder pregnant is dan in het verleden, blijft het waterschap vanwege zijn beperkte taakopdracht volgens mij nadrukkelijk een vorm van functioneel bestuur.

²⁷⁹ Van den Berg (diss.), p. 139 e.v.

treffende waterschappelijke besluiten aan voorafgaand toezicht moeten zijn onderworpen, en verder wat de onderlinge zwaarte is van de categorieën belangen en belanghebbenden en hoe, in verband daarmee, zeggenschap en financiële toerekening het beste kunnen worden geregeld. Afgezien nog van het feit dat die competentie behoort aan provinciale staten, biedt het feit dat dit soort onderwerpen wordt geregeld door wijziging of aanpassing van algemene of bijzondere reglementen voor de waterschappen, het grote voordeel van soepelheid en snelheid van totstandkoming (MvT, p. 5).

Een vergelijking van het onderhavige artikel 2, eerste lid, Waterschapswet met artikel 133 GW laat overigens zien dat in de Waterschapswet gekozen is voor een enigszins ruimere formulering. Dit heeft de volgende achtergrond. Het grondwetsartikel geeft de opsomming van door het provinciaal bestuur te regelen onderwerpen vanuit een wat andere benadering, namelijk in verband met het feit dat van de wetgever wordt gevorderd om ten aanzien van de provinciale uitoefening van de regelingsbevoegdheid bepaalde wettelijke voorschriften te stellen. Voor de algemene bevoegdheidsomschrijving van provinciale staten moet er echter rekening mee worden gehouden dat in het waterschapsreglement bepalingen kunnen voorkomen waarvan de inhoud niet noodzakelijkerwijs hoeft te vallen onder die onderwerpen waarop de opdracht van de grondwetgever aan de formele wetgever betrekking heeft. Om deze reden is er voor gekozen de bevoegdheidsomschrijving zoals deze is opgenomen in artikel 2, eerste lid, Waterschapswet in vergelijking met de hieraan ten grondslag liggende grondwetsbepaling aan te vullen met de woorden 'de verdere reglementering van de waterschappen' (MvT, p. 20-21). In essentie houdt deze ruimere formulering dus verband met het feit dat de Waterschapswet geen uitputtende regeling bevat voor het waterschap, en zich daarmee onderscheidt van de organieke wetgeving ter regeling van de openbare lichamen provincie en gemeente.

Het provinciaal bestuur is derhalve primair belast met de reglementering en daarmee met de organisatie van het waterschapsbestel binnen en zo nodig buiten haar grenzen, hetgeen bij provinciale verordening dient te geschieden. Van belang is evenwel vast te stellen dat deze bevoegdheid bepaald geen vrijblijvende aangelegenheid is waarvan afhankelijk van de binnen de provincie bestaande opvattingen al dan niet gebruik kan worden gemaakt. Dit volgt reeds uit de in de artikelen 5-9 Water-

schapswet vastgelegde en uitgebreide bevoegdheden van het Rijk, die hierna nog worden toegelicht. Ook het in hoofdstuk 7 nader te bespreken decentralisatiebegin-sel, dat is neergelegd in artikel 2, tweede lid, Waterschapswet staat aan een dergelij-ke opstelling in de weg. Ook anderzijds is de bevoegdheid van de provincie als het primair verantwoordelijk gezag (bestuurlijk en wetgevend) ten aanzien van de water-schappen aan zekere grenzen gebonden. In zoverre heeft de Waterschapswet een duidelijke verandering in de positie van de provincie ten opzichte van de waterschap-pen teweeggebracht. Een verandering die in provinciale kring bepaald niet met groot gejuich ontvangen werd, maar in essentie aansloot bij de eerdere opmerkingen van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977 op dit punt. Deze verandering is bovendien voor een belangrijk deel inherent aan het gegeven dat de formele wetgever ter uitvoering van de grondwetsbepaling een aantal zaken ter rege-ling naar zich toe heeft getrokken. Tot welke grenzen aan de constitutieve provincia-le bevoegdheid leidt dit nu?

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat in de Waterschapswet een aantal onderwerpen met betrekking tot het waterschap is geregeld. Het zal duidelijk zijn dat de provincies met hun reglementaire bevoegdheid niet in strijd met de desbetreffende bepalingen uit de Waterschapswet mogen komen.²⁸⁰ Een interessant vraagpunt in dit kader is of, wanneer de wetgever over een bepaald onderwerp regels heeft gesteld, de provincie nog een aanvullende regelgevende bevoegdheid toekomt. In zijn advies over het wetsontwerp stelde de Raad van State dat de provinciale bevoegdheid mede gezien artikel 133 Grondwet 'primair' is en slechts ingeperkt wordt door wetsbepal-ingen. De Raad van State meende dat in dit licht dan ook geen behoefte bestaat aan wetsbepalingen die de provincie een regelgevende bevoegdheid toekennen ('de pro-vincie kan ...'). Gezien deze primaire bevoegdheid van de provincie werd het door de Raad van State niet juist geacht te spreken van een 'aanvullende' bevoegdheid. In het nader rapport werd de zienswijze van de Raad van State door de minister onder-schreven, hetgeen met zich brengt dat de provinciale bevoegdheid slechts door (ex-pliciete) wetsbepalingen kan worden ingeperkt. In zoverre moet de Waterschapswet steeds aangeven op welke punten nadrukkelijk een uitputtende regeling beoogd is te geven (nader rapport, p. 1-2 en MvA, p. 12). Zo wordt in artikel 11 en 116 via de

²⁸⁰ Zie artikel 119 Provinciewet.

hantering van de woorden 'alleen' en 'enkel' expliciet aangegeven dat uitsluitend de in deze twee artikelen genoemde categorieën belanghebbenden voor vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur respectievelijk het heffen van omslagen in aanmerking komen. Na de totstandkoming van de Waterschapswet werd de regering hier door de Raad van State nog eens haarfijn op gewezen. Toen in verband met fiscale problemen voor de waterschappen een aparte (nood)wet noodzakelijk leek, wees de Raad in zijn advies over het betreffende wetsvoorstel nadrukkelijk op de primaire regelgevende bevoegdheid van de provincies op grond waarvan de beoogde formeel-wettelijke voorziening overbodig werd beoordeeld. De regering trok het wetsvoorstel vervolgens schielijk in. Een laatste opmerking in dit bestek betreft het feit dat de provincie weliswaar een primaire regelgevende bevoegdheid mag toekomen, doch dat van die bevoegdheid een spaarzaam gebruik dient te worden gemaakt. Met de status van het waterschap als zelfstandig openbaar lichaam is niet verenigbaar dat het provinciaal gezag dat het waterschap heeft ingesteld en waardoor het waterschap met bevoegdheid tot regeling en bestuur is bekleed (zie artikel 56 Waterschapswet), de zelfstandigheid in het eigen handelen meer dan strikt nodig zou inperken (MvA, p. 7). Anders gezegd, de provincie moet bij het gebruik van haar regelgevende bevoegdheid niet op de stoel van het waterschap gaan zitten.²⁸¹ De provincie moet dus niet meer (willen) regelen dan noodzakelijk is.

In de tweede plaats is de provinciale regelgevende bevoegdheid ook inhoudelijk aan zekere grenzen gebonden. Zo zal de provincie bij haar reglementerende taak in het bijzonder acht moeten slaan op het in artikel 2, tweede lid, verankerde decentralisatiebeginsel. Maar ook als de provincie binnen dit decentralisatiebeginsel blijft, gelden zekere randvoorwaarden. Herhaaldelijk is namelijk in de loop van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel naar voren gekomen dat het Rijk zijn taak en bevoegdheden (artikel 5-9) met name zal richten op de vraag in hoeverre de provinciale besluitvorming past binnen de visie van het Rijk over de gewenste bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in ons land, welke visie hiervoor in hoofdstuk 4 reeds

²⁸¹ Zie aldus ook de MvT bij het ontwerp-Wet op de waterkering, TK 1988-1989, 21195, nr. 3, p. 27, alsmede de Nota 'De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1997, p. 10-11.

uitvoerig aan bod is gekomen. Dat deze 'aanzegging' allesbehalve een loze kreet is gebleken, zal hierna nog worden geadstrueerd.

In de derde plaats zal de provincie de waterschappen meer dan voorheen zorgvuldig moeten betrekken bij haar besluitvorming. Kernbepalingen vormen in dit verband de artikelen 3 en 4 Waterschapswet. In dit tweetal bepalingen is de voorbereiding en de totstandkoming geregeld van de provinciale besluitvorming inzake het opheffen, instellen en reglementeren van waterschappen. Deze regeling is in de plaats gekomen van de procedurele voorschriften die vroeger waren opgenomen in artikel 13 Waterstaatswet 1900. Genoemd artikel schreef niet meer voor dan dat voorstellen tot oprichting, wijziging of opheffing van waterschappen of tot vaststelling of intrekking van waterschapsreglementen niet door provinciale staten in behandeling worden genomen, dan nadat de belanghebbenden in de gelegenheid waren gesteld van het voorstel kennis te nemen en hun bezwaren daartegen bij provinciale staten in te dienen. Deze regeling was, gemeten naar hetgeen naar huidige opvattingen voor de voorbereiding van dit soort besluiten moet gelden, te summier en geeft bovendien een onvolledig beeld van de door de provincies toegepaste procedures (MvT, p. 11-12). Op basis van deze overwegingen is in artikel 3 en 4 voorzien in een nieuwe, meer met de eisen van deze tijd overeenstemmende regeling voor de provinciale besluitvorming met betrekking tot het waterschapsinstituut. Deze regeling biedt met name voor de waterschappen zélf een aanmerkelijk grotere betrokkenheid bij de voorbereiding en de totstandkoming van dergelijke besluiten en vormt daarmee een welkome breuk met het verleden. Zo voltrok de opheffing van de kleine 60 polders die het Hoogheemraadschap van Delfland tot het midden van de zeventiger jaren kende zich vrijwel volledig buiten de besturen van deze polders om.²⁸² Aan dergelijke procedures kwam nu terecht een einde.

Dat ook deze nieuwe regeling geen loze kreet vormt maar materieel consequenties heeft, bemerkte de provincie Gelderland bij haar hardnekkige pogingen om het waterschapsbestel in het rivierengebied te reorganiseren. Het Polderdistrict Betuwe en het

²⁸² Aldus Th.W. Westerwoudt in diens bijdrage aan 'Het Waterschap van oud naar nieuw', p. 45-76. Zie voor de polderconcentratie binnen dit hoogheemraadschap voorts Wb 1974, p. 278-279, en Wb 1977, p. 6-10, en voor een overzicht van de polderconcentratie binnen het Hoogheemraadschap van Schieland, Willem van der Ham (red.), p. 281-287.

Waterschap Van de Linge spanden een kort geding aan tegen de provincie. In deze bepaald niet alledaagse procedure stond de betekenis van de in de artikelen 3 en 4 Waterschapswet opgenomen procedurele regeling centraal. In zijn vonnis²⁸³ toetste de president van de Rechtbank Arnhem of de feitelijke gang van zaken rond de reorganisatie van het waterschapsbestel in de provincie Gelderland in overeenstemming met deze regeling kon worden geacht. Het oordeel luidde uiteindelijk negatief waarbij met name de volgende punten de doorslag gaven. In de eerste plaats kon de, op zichzelf voor de hand liggende en ook niet ongebruikelijke, inschakeling van de provinciale waterschapsbond niet in de plaats treden van het wettelijke vereiste overleg met de besturen van de individuele waterschappen. In de tweede plaats had dit overleg in een te laat stadium plaatsgevonden, namelijk eerst nadat gedeputeerde staten tot de standpuntbepaling waren gekomen dat het waterschapsbestel in Gelderland in bepaalde zin gewijzigd zou moeten worden. Ten slotte was geen sprake geweest van ‘open’ overleg. De president bedoelde met dit laatste aan te geven dat de provincie te zeer aan de eigen gedachten, ook al waren die gebaseerd op een advies van een stuurgroep bestaande uit de waterschappen, had vastgehouden. Bij dit vonnis passen twee aantekeningen. In de eerste plaats spreekt artikel 3 enerzijds over ‘gronden’ en anderzijds over ‘de bepaling van hun standpunt’. In de praktijk zal het, zoals ook in de onderhavige casus is gebleken, voor de provincie evenwel niet altijd eenvoudig zijn deze kennelijk door de wetgever onderscheiden fasen en momenten in de gedachte- en besluitvorming steeds goed uiteen te houden. In de tweede plaats valt op dat de president ‘open’ overleg verlangt, waarmee artikel 3, eerste lid, als het ware nader wordt ingekleurd.²⁸⁴ Erkend moet worden dat dit recht doet aan de bedoelingen van de wetgever. Anderzijds mag ook weer niet geheel uit het oog worden verloren dat dit, zeker in een situatie waarin de opheffing van een of meer waterschappen wordt beoogd, niet altijd eenvoudig vorm te geven valt. De provinciale opvatting dat de organisatie van het waterschapsbestel voor verbetering vatbaar is, gaat immers al

²⁸³ Pres. Rechtbank Arnhem 4 februari 1994, HWS 1994, p. 153–155 m.aant. H.J.M. Havekes.

²⁸⁴ Zie in dit verband artikel 281 e.v. Gemeentewet waarin overeenkomstige procedurele voorschriften zijn opgenomen inzake de betrokkenheid van de gemeentebesturen bij de besluitvorming rond gemeentelijke herindelingen. Soortgelijke voorschriften omtrent de wijziging van de provinciale indeling zijn opgenomen in artikel 279 e.v. Provinciewet.

snel gepaard met een idee over waaruit de aanpassing concreet zou kunnen bestaan. Eigenlijk is niet goed denkbaar dat dit laatste achterwege zou blijven. Een redelijke wetsuitleg – en zo moet het vonnis van de president in mijn ogen worden verstaan – brengt niettemin mee dat bij de provincie in dergelijke situaties geen sprake mag zijn van een uitgekristalliseerd en bestuurlijk afgedekt standpunt over de wenselijkheid van een besluit als bedoeld in artikel 3, eerste lid, en al helemaal niet over de materiële strekking van een dergelijk besluit. In zoverre heeft dit vonnis de betekenis van de onderhavige regeling relatief kort na de inwerkingtreding daarvan zeker verduidelijkt.

5.3.2 Provinciaal toezicht

De Grondwet heeft niet alleen de constitutieve bevoegdheden (primair) aan de provincies opgedragen en aldus de historische lijn doorgetrokken. Ook het toezicht op de waterschappen is in eerste instantie opnieuw aan de provincies toevertrouwd. Artikel 133 Grondwet spreekt immers van ‘... het provinciale en overige toezicht’. Voor het ‘overige’ toezicht moet gedacht worden aan de bevoegdheden van het Rijk, die in de volgende paragraaf aan bod komen.

Alvorens in te gaan op het provinciale toezicht ingevolge de Waterschapswet, moeten enkele meer algemene opmerkingen over functie, motieven en modaliteiten van toezicht worden gemaakt.²⁸⁵ Evident is dat toezicht grenzen stelt aan de autonomie van decentrale openbare lichamen. Daarin schuilt ook precies de essentie van toezicht. In onze eenheidsstaat moet steeds de mogelijkheid bestaan dat beslissingen van gedecentraliseerde lichamen worden gecorrigeerd wegens hogere belangen. Toezicht is een instrument waarmee het hogere overheidslichaam dwingend invloed kan uitoefenen op het optreden van het lagere overheidslichaam. In zoverre is toezicht in enigerlei vorm onvermijdelijk aan decentralisatie verbonden; soms zal toezicht zelfs een voorwaarde zijn om verantwoord tot decentralisatie te kunnen besluiten. Daarom behoeft het toezicht, bezien vanuit de decentralisatiege-

²⁸⁵ De aandacht gaat hierbij uit naar de formele toezichtinstrumenten. Er zijn ook informele instrumenten zoals meldingsplichten, overlegverplichtingen en voorlichting en advies. Zie hiervoor ‘De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie’ L.F.M. Besselink e.a., Groningen 2002, p. 181–182.

dachte, in beginsel niet negatief te worden beoordeeld.²⁸⁶ Verburg sprak in zijn oratie van toezicht en decentralisatie als een Siamese tweeling. In zijn beleving past toezicht bij decentralisatie 'indien en voor zover het een reële bijdrage levert aan het bestuur, dat wil zeggen: indien het met maximaal respect voor het eigene van onze gelaagde overheid een minimale garantie oplevert voor de eenheid en kwaliteit van onze rechtsstaat'.²⁸⁷ Aldus is tegelijkertijd een normatieve lading aan het toezichtsinstrument meegegeven. Dit brengt ons vanzelf op de motieven voor toezicht. Onder verwijzing naar een eerder rapport van de Werkgroep Complementair Bestuur worden in de literatuur²⁸⁸ doorgaans de volgende motieven voor toezicht genoemd: coördinatie, beleidsbewaking, kwaliteitsbewaking, financiële bewaking en rechtsbescherming. Verburg heeft kwaliteitsbewaking, financiële bewaking en rechtsbescherming afgewezen als deugdelijke motieven voor toezicht en voert daarvoor onder meer de nieuwe inzichten omtrent decentralisatie en de schaalvergroting binnen het openbaar bestuur aan. Alleen coördinatie en beleidsbewaking worden door hem als gerechtvaardigde motieven voor toezicht beschouwd.²⁸⁹ Ik voeg hier nog aan toe dat de term 'bewaking' niet bijster gelukkig is en ook niet direct doet denken aan interbestuurlijk verkeer. In zoverre zou dit tweetal motieven beter kunnen worden samengevoegd en gesproken kunnen worden van beleidscoördinatie, want daar draait het in essentie om. Wat de verschillende verschijningsvormen van toezicht betreft volsta ik met het klassieke onderscheid tussen preventief, repressief en positief toezicht.²⁹⁰ Bij preventief toezicht moet worden gedacht aan de goedkeuring dan wel toestemming die het lagere orgaan behoeft van het hogere orgaan en die bepalend is voor de rechtskracht van het besluit van dat lagere orgaan. Bij repressief toezicht gaat het om de vernietigingsmogelijkheid (inclusief schorsing) van het hogere orgaan van besluiten van het lagere orgaan waar-

²⁸⁶ Aldus Van den Berg (diss.), p. 92.

²⁸⁷ J.J.I. Verburg, 'Over toezicht', Zwolle 1987, p. 10. De tekst van de inaugurele rede van Verburg is afgedrukt in Wb 1987, p. 602-610.

²⁸⁸ Van den Berg (diss.), p. 93-94 en Verburg, p. 15-20.

²⁸⁹ Zie ook P. Glasbergen, 'Provinciaal toezicht als voorziening voor de coördinatie van beleid', Wb 1987, p. 72-79.

²⁹⁰ Zie Verburg, p. 14-15, De Haan, Drupsteen, Fernhout, Deel 2, p. 245-265, Van der Pot-Donner, p. 701-702, en Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven, p. 309-314.

door de rechtskracht daaraan komt te ontvallen. Positief toezicht betreft de situatie dat het hoger orgaan het lager orgaan opdraagt om bepaalde besluiten te nemen dan wel die besluiten zelf neemt (aanwijzing, taakverwaarlozingsregeling). Hierna zal nog blijken dat het waterstaats- en waterschapsrecht al deze verschillende toezichtsvormen kent. Alvorens daarop in te gaan, dient ten slotte een andere, meer algemene opmerking te worden gemaakt. Bovenstaande korte beschouwing over functie, motieven en modaliteiten van toezicht heeft een algemeen karakter en geldt dus voor alle decentrale overheidslichamen. Toezicht op de waterschappen kent evenwel zijn eigen dimensie in verband met het functionele karakter van deze openbare lichamen. Zoals in hoofdstuk 3 reeds naar voren is gekomen, zal de taakuitoefening van de waterschappen zoveel mogelijk moeten zijn 'ingebod' in het algemeen bestuur. Ook toezicht kan in dit opzicht een rol vervullen. Tegelijkertijd is hiermee aangegeven dat het toezicht op provincies en gemeenten niet volledig te vergelijken valt met het toezicht op de waterschappen.²⁹¹ Ook de modaliteiten verschillen aangezien het reeds lang bestaande planstelsel op het terrein van de waterstaatszorg in zekere zin evenzeer als een toezichtsinstrument, in ieder geval als een sturingsinstrument kan worden beschouwd.²⁹²

Wat zijn de precieze toezichtsinstrumenten waarover de provincie op grond van de Waterschapswet beschikt om de besluitvorming van het waterschap te beïnvloeden? Alvorens daarvan een kort beeld te schetsen, dient te worden benadrukt dat de Waterschapswet op dit punt een duidelijk nieuwe geest ademt, waaraan de beoogde aansluiting bij de op dat moment in voorbereiding zijnde nieuwe Gemeentewet niet vreemd is. Zoals Verburg²⁹³ het uitdrukt, is 'flink opruiming gehouden in het netwerk van toezichtsregelingen uit de Waterstaatswet 1900, de Keurenwet en de Bevoegdhedenwet waterschappen'. Daarmee werd recht gedaan aan de inmiddels gegroeide bestuurlijke constellatie van het waterschapsbestel. De vroegere versnippering, die nog terecht aanleiding vormde voor kwaliteits- en financiële

²⁹¹ Verburg, p. 10–11. Zie aldus ook het rapport van de Commissie Oosting, dat in paragraaf 5.6 aan de orde komt.

²⁹² Verburg, p. 20.

²⁹³ Verburg, p. 23.

bewaking, bestond immers niet meer. Anders dan zijn legislatieve voorgangers koos de Waterschapswet bij het provinciaal toezicht op de waterschappen voor repressief toezicht als regel en preventief toezicht als de bekende uitzondering daarop. Zo is bijvoorbeeld de vertrouwde goedkeuring van de begroting en de keur vervallen en is ook de sterke verwevenheid van het bestuurlijk toezicht met het systeem van rechtsbescherming grotendeels, maar nog niet volledig, geslecht.²⁹⁴ Dit laatste vormt een niet te onderschatten verbetering. De vroeger in de artikelen 19 e.v. Waterstaatswet 1900 opgenomen regeling stelde voor waterschapsbesluiten vrijwel onbegrensd beroep open op gedeputeerde staten van de provincies, hetgeen als appellanten ook nog het hogere oordeel van de Kroon wensten in te winnen tot onnodig lange procedures leidde, waarbij het provinciale orgaan bovendien lang niet altijd over de benodigde rechterlijke vaardigheden bleek te beschikken. De Awb voorziet tegenwoordig in een adequaat stelsel van rechtsbescherming. Het is dan ook terecht dat in nieuwe wetgeving, met name de Waterwet, ook de laatste reminiscenties van het administratief beroep op de provincie worden geschrapt.²⁹⁵ Kortom, de regeling van het toezicht is in de Waterschapswet op geheel nieuwe leest geschoeid, hetgeen de provincies aanvankelijk maar matig kon bekoren.²⁹⁶ Daarbij voerden zij zelfs constitutionele bezwaren aan. Enigszins tweeslachtig mag deze opstelling wel worden genoemd. In de op dat moment in voorbereiding zijnde nieuwe Provinciewet zou immers het vertrouwde artikel 100, dat voorzag in Koninklijke goedkeuring van alle provinciale verordeningen geheel of in hoofdzaak de waterstaat betreffende, komen te vervallen. Dit ondervond in provinciale kring geen kritiek. De provincies konden echter moeilijk afscheid nemen van het tot dan

²⁹⁴ Zie Verburg (red.), p. 343 e.v., alsmede de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet (TK 2006–2007, 30818, nr. 3, p. 67–69). Via de Invoeringswet Waterwet zal het provinciale preventieve toezicht binnenkort aanmerkelijk verder worden teruggebracht, doordat hoofdstuk XIX Waterschapswet in zijn geheel komt te vervallen. De goedkeuring blijft dan beperkt tot enkele specifiek in de wet genoemde besluiten (beheerplan, kostentoedelingsverordening). Een ontwerp van deze Invoeringswet is medio 2008 voor commentaar aan de mede-overheden voorgelegd.

²⁹⁵ Het is mooi dat via de nog in te dienen Invoeringswet ook de laatste restanten hiervan in de Waterschapswet (zie artikelen 153, eerste lid, en 155) zullen worden geruimd.

²⁹⁶ Verburg (red.), p. 343.

toe bestaande, bijna onbegrensde preventieve toezicht op de waterschappen. Zij achtten het in overeenstemming met de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 133 GW dat de beoordeling van de omvang van het provinciaal toezicht in belangrijke mate aan de provinciale wetgever zélf zou worden overgelaten. De wetgever heeft dit provinciale pleidooi uiteindelijk genegeerd en een grondig opgeschoond toezichtsstelsel gecreëerd. Waar Schilthuis²⁹⁷ nog kans zag om ruim honderd pagina's aan het toezicht op de waterschappen te wijden, kunnen hedendaagse auteurs met een beperkt aantal pagina's volstaan.

Kernbepaling voor de omvang van het preventieve toezicht van de provincie vormt artikel 148 Waterschapswet. Dit artikel bepaalt dat buiten de bij de wet aangewezen besluiten, voorzover dit bij reglement is bepaald, aan de goedkeuring van gedeputeerde staten slechts onderworpen zijn de besluiten van het waterschapsbestuur die betrekking hebben op de regeling van de waterbeheersing en de besluiten tot de aanleg en verbetering van waterstaatswerken door het waterschap. Er zit aldus een dubbel slot op de toezichtdeur. Het preventieve toezicht is gelimiteerd tot de bij formele wet dan wel reglement aangegeven waterschapsbesluiten én de provinciale reglementaire vrijheid blijft beperkt tot de regeling van de waterbeheersing en de aanleg en verbetering van waterstaatswerken. Uit de wetsgeschiedenis valt bovendien af te leiden – en daarmee is sprake van een driedubbel slot – dat ook in laatstgenoemde situaties niet steeds de goedkeuringseis zou behoeven te worden gesteld, bijvoorbeeld wanneer de (verbeterings)werken voortvloeien uit het goedgekeurde beheerplan of van ondergeschikte betekenis zijn (MvT, p. 92 en MvA, p. 71).

Aan welke besluiten dient in dit verband te worden gedacht? Wat de bij wet (in formele zin) aangewezen besluiten betreft moet uiteraard allereerst aan de Waterschapswet zelf worden gedacht, bijvoorbeeld aan de kostentoedelings- en de eventuele omslagklassenverordening als bedoeld in de artikelen 119 en 120, die aan de provinciale goedkeuring onderworpen zijn. In de Wet modernisering waterschapsbestel is deze goedkeuringseis zonder dat dit tot enige discussie heeft geleid

²⁹⁷ Schilthuis, p. 412–517.

in artikel 120, vijfde lid, (nieuw) gecontinueerd.²⁹⁸ Mede gezien de ervaringen die daarmee de afgelopen jaren in de praktijk zijn opgedaan, en waarin de provincies Groningen en Flevoland – anders dan hun collega's – niet akkoord wensten te gaan met de nieuwe kostentoedelingsmethode Delfland, had enige discussie over dit toezichtelement niet misstaan. Op zichzelf valt namelijk goed te verdedigen dat dit specifieke toezichtelement kan worden gemist, doordat de waterschapsbesturen in staat moeten worden geacht zélf een acceptabele kostentoedeling (inclusief eventuele tariefdifferentiatie) vast te stellen. Bij mogelijke uitglijders resteert altijd nog het vernietigingsrecht. Voorts moet in dit kader worden gedacht aan de provinciale ontheffing ex artikel 41, derde lid (benoeming van een lid van het dagelijks bestuur van buiten het algemeen bestuur). Daarnaast kan aan andere waterstaatswetten worden gedacht. Zo is het beheerplan van het waterschap op grond van artikel 9 Wet op de waterhuishouding onderworpen aan goedkeuring, hetgeen op grond van artikel 21 Wet op de waterkering ook voor bepaalde dijkverbeteringsplannen geldt. In de komende Waterwet wordt deze lijn doorgetrokken, overigens vooral op aandrang van de provincies en de waterschappen zélf. In het eerdere voorontwerp van medio 2005 was de provinciale goedkeuring van het beheerplan geschrapt terwille van het terugdringen van de interbestuurlijke administratieve lasten. Op aandrang van IPO en UvW, die daarmee begrip toonden voor het belang van meergenoemde 'inbedding' van de functionele taak van het waterschap in het algemeen bestuur waarvoor de planvorming bij uitstek een geschikt instrument vormt, is de provinciale goedkeuring van het beheerplan alsnog in het wetsvoorstel opgenomen.²⁹⁹ Ten slotte voorzien specifieke wetten soms ook in een goedkeuringseis. Zo schrijft artikel 50h van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor dat gemeenschappelijke regelingen tussen waterschappen waarbij een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld, de provinciale goedkeuring behoeven. De Waterschappen Vallei & Eem, Veluwe en Zuiderzeeland, die sinds kort samenwerken op het terrein van de heffing en invordering van waterschapsbelastingen, hadden op grond hiervan het fiat van vijf provincies nodig. De

²⁹⁸ Aangezien de tariefdifferentiatiemogelijkheden onderdeel uitmaken van de kostentoedeling, betekent dit dat de provinciale goedkeuring zich tot dit nieuwe fiscale instrument uitstrekt.

²⁹⁹ Zie artikel 4.8, eerste lid, onder c.

reglementaire goedkeuringseis zal, waar het de waterbeheersing betreft, met name betrekking kunnen hebben op peilbesluiten als bedoeld in artikel 16 Wwh. Niet ondenkbaar is echter dat in de toekomst ook de aanwijzing van zg. waterbergingsgebieden, ook al kent deze zijn eigen planologische besluitvorming, hieronder valt. Wat aanleg- en verbeteringswerken betreft kan in beginsel aan een breed scala van besluiten worden gedacht.³⁰⁰ Deze categorie is minder eenduidig te benoemen. In dat opzicht is het interessant om na te gaan op welke wijze de provincies deze wettelijke ruimte hebben ingekleurd. Kennisneming van de vigerende provinciale waterschapsreglementen op dit punt leert het volgende.

Waar de ontginning en beschrijving van de waterschapsreglementen voor vroegere auteurs een ware Sisyphusarbeid moet zijn geweest, valt dat voor hedendaagse schrijvers alleszins mee. Hieraan liggen drie oorzaken ten grondslag. Allereerst is dit uiteraard een gevolg van de totstandkoming van de Waterschapswet, die de omvang van de provinciale reglementen significant heeft teruggebracht. Een tweede oorzaak ligt in de schaalvergroting, waardoor tegenwoordig nog slechts 26 reglementen behoeven te worden nageslagen. In de derde plaats heeft het interprovinciale karakter van veel waterschappen nadrukkelijk voor een zekere afstemming en uniformering zorggedragen, zodat bepaald geen sprake is van onderling sterk uiteenlopende regelingen. Met dit laatste is overigens niet gezegd dat onderlinge verschillen geheel ontbreken.

Het onderzoek naar de tot voor kort, dat wil zeggen vóór de noodzakelijke aanpassing aan de Wet modernisering waterschapsbestel, bestaande provinciale waterschapsreglementen levert het volgende beeld op. In algemene zin kan worden vastgesteld dat de provincies terughoudend zijn omgegaan met de – overigens beperkte – wettelijke ruimte om bepaalde waterschapsbesluiten via het reglement aan goedkeuring te binden. Voor peilbesluiten op grond van de Wet op de waterhuishouding geldt steeds een goedkeuringseis; voor besluiten inzake de aanleg en verbetering van waterstaatswerken geldt dit voor een tiental reglementen. De beide Limburgse Waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas kennen geen enkele reglementaire goedkeuringseis, hetgeen echter zal samenhangen met

³⁰⁰ Verburg (red.), p. 349–350.

het feit dat in deze provincie vanwege het hellende karakter geen peilbesluiten ple- gen te worden vastgesteld. In zoverre valt de bepaling die ik uitsluitend in de re- glementen van de beide Zeeuwse Waterschappen Zeeuwse Eilanden en Zeeuws- Vlaanderen aantrof bepaald uit de toon: ‘Gedeputeerde staten hebben het toezicht op alles wat het bestuur van het waterschap betreft.’ Alsof we maar niet moeten vergeten wie het nu eigenlijk voor het zeggen heeft. Ook in de verplichting om be- paalde besluiten en documenten toe te zenden – nodig met het oog op de eventue- le uitoefening van repressief toezicht – schiet dit tweetal reglementen door, waar- bij bedacht moet worden dat ook de Waterschapswet zelf reeds in bepaalde toe- zendverplichtingen voorziet. Zo moeten de keur, de begroting, de rekening en de verordeningen inzake het financieel beheer ingevolge de artikelen 80, 101, 107 en 109b aan gedeputeerde staten worden toegezonden. In Zeeland moeten daarnaast onder meer de notulen van de vergaderingen van het algemeen bestuur aan gede- puteerde staten worden toegezonden. Elders heb ik een dergelijke nieuwsgierigheid niet aangetroffen. Bij de andere waterschappen beperkt deze toezendplicht zich doorgaans tot de besluiten inzake het vaststellen dan wel wijzigen van de leggers, extern werkende verordeningen en – voorzover niet reeds aan goedkeuring onder- worpen – verbeteringswerken. Ook besluiten tot de instelling van afdelingen en de oprichting van of deelneming in rechtspersonen moeten veelal worden gemeld.³⁰¹ Een aparte categorie wordt gevormd door de besluiten om op bepaalde ‘grootscha- lige taakonderdelen’ samen te werken met andere waterschappen. Aangezien een viertal provincies (Groningen, Drenthe, Overijssel en Limburg) de waterschappen in hun provincie expliciet tot een dergelijke samenwerking verplicht (Flevoland vol- staat met ‘voorzover dit doelmatig is’), kan een toezendverplichting onder dergelij-

³⁰¹ Opvallend is dat provinciale en gemeentelijke besluiten tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtsvorm ingevolge artikel 158, derde lid, Provinciewet en artikel 160, derde lid, Gemeentewet aan goedkeuring onderworpen zijn. Voor waterschappen geldt op dit punt dus een lichter regime. Zie het in opdracht van het Ministerie van Justitie opgestelde rap- port ‘Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden: Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies, gemeenten en waterschappen’, TK 2006– 2007, 29279, nr. 50, p. 11–12. Voor een vanuit gemeentelijk perspectief geschreven artikel over dit rapport wordt gewezen op de beschouwing van B.F.Th. de Moor, Gemeentestem 2007, nr. 7279, p. 439–448.

ke omstandigheden begrijpelijk en acceptabel worden geacht. Voor enkele andere voorbeelden die ik aantrof, geldt dit laatste veel minder, zoals voor de verplichting om ook reglementen van orde en besluiten inzake de omvang van het dagelijks bestuur toe te zenden. En alleen de provincie Flevoland wenst geïnformeerd te worden over het kwijtscheldingsbeleid van het Waterschap Zuiderzeeland, voorzover dat althans afwijkt van de regeling voor de rijksbelastingen. En alleen de provincie Overijssel wil kennelijk – en dan nog uitsluitend voor het Waterschap Regge en Dinkel – direct op de hoogte worden gesteld van de benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris van dit waterschap.³⁰²

Ook al bieden deze uiteenlopende verplichtingen een mooi beeld van de bestuurlijke 'couleur locale'; enige verdere stroomlijning en harmonisering lijkt op dit punt nog wel te realiseren. Het nieuwe model-waterschapsreglement dat eind 2006 door het IPO werd vastgesteld, voorziet hier ook in. In deze opvallend summiere regeling worden in artikel 22 uitsluitend nog de peilbesluiten als bedoeld in artikel 16 Wet op de waterhuishouding aan de goedkeuring van gedeputeerde staten onderworpen. De toezendverplichting blijft in artikel 23 beperkt tot besluiten tot oprichting of deelneming in een rechtspersoon, althans 'voorzover hierbij een belangrijk onderdeel van de door het waterschap uitgeoefende taak betrokken is'. Er is aldus sprake van een terughoudende regeling, die in mijn ogen recht doet aan de hedendaagse interbestuurlijke verhouding tussen provincie en waterschap.

De provinciale vernietigingsbevoegdheid als ultieme vorm van repressief toezicht is opgenomen in artikel 156 Waterschapswet. Naar zijn aard betreft dit een vrijwel onbegrensde bevoegdheid. Weliswaar gelden wel enkele procedurele eisen en een beroepsmogelijkheid, die hier evenals die welke verbonden zijn aan de goedkeuringsbevoegdheid verder buiten beschouwing blijven. Kortheidshalve wordt verwezen naar de betreffende regeling in de Awb en de aanvullende en soms afwijkende bepalingen van titel V van de Waterschapswet.

Ten slotte dient in dit kader gewezen te worden op de taakverwaarlozingsregeling van artikel 60 Waterschapswet, die provinciaal 'in de plaats treden' mogelijk maakt

³⁰² Als je niet anders zou weten, zou je bijna denken dat deze functionaris een risicovol ambtelijk bestaan leidt.

wanneer het waterschap nalatig blijft. Als zodanig betreft dit wellicht het meest duidelijke voorbeeld van positief toezicht. Ook de provinciale bevelsbevoegdheden op grond van artikel 37 e.v. Waterstaatswet 1900 vallen hiertoe te rekenen. Door de formulering van genoemde bepaling heeft er op het eerste gezicht veel van weg dat deze vergaande, maar noodzakelijke bevoegdheid uitsluitend betrekking heeft op taken gevorderd in medebewind. Uit de wetsgeschiedenis valt evenwel te destilleren dat ook verwaarlozing van de bij reglement opgedragen taak hieronder valt.³⁰³ Overigens moet de onderhavige bevoegdheid als een ultimum remedium worden beschouwd. Bij mijn weten is de bepaling tot dusver nimmer toegepast en haar vroegere pendant (artikel 45 Waterstaatswet 1900) heeft evenmin tot uitgebreide beschouwingen in de vakliteratuur geleid.³⁰⁴

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat de toezichtregeling van de Waterschapswet – de rijksbevoegdheden volgen nog – in grote lijnen correspondeert met die van de Provinciewet en Gemeentewet.³⁰⁵ De wetgever is wat dat betreft goed in zijn opzet geslaagd. Uiteraard is minstens zo belangrijk hoe door de provincies in de praktijk met dit ‘verlichte’ toezichtarrangement wordt omgegaan. Het schenken van een gebrandschilderd raam kan immers nog steeds worden verhinderd, zij het niet langer preventief (in het kader van het begrotingstoezicht) maar repressief (vernietiging). In dat opzicht valt het toe te juichen dat de provincies lijken te hebben gekozen voor wat Verburg³⁰⁶ noemt, ‘marginaal toezicht’, hetgeen een zekere terughoudendheid suggereert. Toezicht dient zich inderdaad te beperken tot het strikt noodzakelijke, tot als het evident verkeerd loopt, tot het tegengaan van uitwassen en tot als de integratie in het algemeen bestuur in geding is en het besluiten van majeure betekenis betreft.³⁰⁷ Men leeft momenteel toch wel in een iets andere tijd en kent andere interbestuurlijke mores dan Quarles van Ufford, die in 1851 nog noteerde: ‘... dat er geen fiksch, krachtig, dus geen goed bestuur kan

³⁰³ TK 1986–1987, 19995, nr. 3, p. 61.

³⁰⁴ Zie Schilthuis, p. 504 e.v.

³⁰⁵ Zie Van der Pot–Donner, p. 737–741, 779–782 en 800–802.

³⁰⁶ Verburg, p. 29.

³⁰⁷ Verburg, p. 30.

bestaan zonder streng toezigt van hooger gezag, gepaard nogtans met eene juiste afbakening van ieders kring, welke niet mag worden overschreden, doch binnen welken de ondergeschikte besturen zich zooveel vrijelijk mogen bewegen.’³⁰⁸ Overigens was het hogere gezag kennelijk ook in die tijden niet langer sacrosanct aanzien verderop (p. 55) door hem met overduidelijke weemoed wordt opgetekend: ‘Men leeft niet meer in tijden, toen onbepaalde eerbied voor hooger magt de handelingen der ondergeschikte besturen kenmerkte.’ En zo is het nu niet anders.

5.4 De positie van het Rijk

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wettelijke positie van het Rijk ten opzichte van de waterschappen of – zorgvuldiger geformuleerd – ten opzichte van de provincies inzake hun besluitvorming ten aanzien van de waterschappen. De Grondwet plaatst de provincies immers in een primaire positie ten opzichte van de waterschappen. Het Rijk komt slechts een afgeleide, een indirecte positie ten opzichte van de waterschappen toe, doordat zij als het ware over de schouder van de provincie meekijkt hoe deze feitelijk invulling geeft aan haar constitutieve en toezichthoudende relatie met de waterschappen. Met ‘Den Haag’ hebben de waterschappen in die zin dus niet direct van doen, al moet men de waterschappen niet de kost hoeven te geven die bij een onwelgevallige provinciale opstelling steun zoeken in datzelfde Den Haag.

Zoals hiervoor reeds is gebleken, kent de Grondwet niet langer de term ‘oppertoezicht’. Of hier veel betekenis aan moet worden toegekend, mag worden betwijfeld nu Verburg heeft gesignaleerd dat bij de herziening van 1983 alle ‘opper’ begrip uit de Grondwet verdwenen is.³⁰⁹ De Grondwet spreekt in ieder geval van het ‘overige’ toezicht en daarmee wordt gedoeld op de positie en bevoegdheden van het Rijk. Wat is die wettelijke positie van het Rijk? Welke concrete bevoegdheden komen het Rijk toe? Om hiervan een beeld te krijgen, moet te rade worden gegaan bij de artikelen 5–9 Waterschapswet.

³⁰⁸ Quarles van Ufford, p. IV.

³⁰⁹ Verburg, p. 8. In artikel 97, tweede lid, GW wordt overigens nog bepaald dat de regering het ‘oppergezag’ over de krijgsmacht heeft.

Op grond van artikel 5, eerste lid, Waterschapswet behoeven de besluiten van provinciale staten tot het opheffen of instellen van een waterschap danwel tot vaststelling of wijziging van een waterschapsreglement de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Met deze bepaling wordt voortgeborduurd op het goedkeuringsregime zoals dat voorheen was opgenomen in de Provinciewet. Artikel 100 Provinciewet (oud) bepaalde namelijk dat de provinciale verordeningen geheel of gedeeltelijk de waterstaat betreffende de Koninklijke goedkeuring behoeven. Bij een vergelijking van deze inmiddels al weer lang vervallen bepaling uit de Provinciewet en het onderhavige artikel 5 springen twee verschillen in het oog. In de eerste plaats valt op dat de Koninklijke goedkeuring is omgezet in een ministeriële goedkeuring, hetgeen voortvloeit uit het streven om onnodige bestuurslasten te beperken. In de tweede plaats blijkt uit artikel 5, tweede lid, Waterschapswet dat, althans wat de reglementering betreft, niet langer sprake is van een volledige goedkeuringseis. Het vereiste van goedkeuring is vanwege het algemene streven van de regering om het preventief toezicht zoveel mogelijk te reduceren, teruggebracht tot enkele essentiële onderdelen van de waterschapsreglementen. Deze zg. essentialia bestonden tot voor kort uit de regeling van de taak en het gebied van het waterschap, de samenstelling van zijn bestuur en de aanwijzing van categorieën van omslagplichtigen, met inbegrip van eventuele uitgangspunten voor de kostentoedeling.³¹⁰ Ten gevolge van de Wet modernisering waterschapsbestel is de omvang van de ministeriële goedkeuring van de provinciale waterschapsreglementen onlangs verder ingeperkt en ziet zij – afgezien van het besluit tot het opheffen of instellen van een waterschap – nog slechts op de regeling van de taak en het gebied van het waterschap. Aldus impliceert deze regeling van het goedkeuringsregime dat ten aanzien van reglementsbepalingen, die niet eerdergenoemde essentialia betreffen, van rijkszijde zo nodig uitsluitend nog kan worden gebruikgemaakt van het spontane vernietigingsrecht zoals deze vorm van repressief toezicht is vastgelegd in artikel 261 e.v. Provinciewet. Met het oog op deze be-

³¹⁰ De onderhavige bepaling sprak oorspronkelijk van 'de heffing van omslagen'. Aangezien dit de indruk kon wekken dat de provincie hiermee bij reglement kon bepalen welke belastingen het waterschap al dan niet mag heffen, hetgeen volstrekt ongewenst werd geacht, werd de redactie van artikel 5, tweede lid, later aangepast (NNAEV, p. 30).

voegdheid schrijft artikel 4, zesde lid, Waterschapswet voor dat gedeputeerde staten het door provinciale staten vastgestelde besluit binnen vier weken aan de Minister van Verkeer en Waterstaat zenden. Op deze wijze is een sluitend systeem tot stand gekomen dat een eenduidige stellingname van het Rijk ten aanzien van de provinciale waterschapsreglementen mogelijk maakt.

In de vorige paragraaf is reeds gesteld dat de provinciale besluitvorming op het onderhavige terrein uiteraard in overeenstemming met de bepalingen van de Waterschapswet zal moeten zijn, doch daarnaast ook zoveel mogelijk zal moeten aansluiten bij de rijksvisie omtrent het waterschapsbestel. Wanneer dit laatste niet danwel onvoldoende gemotiveerd gebeurt, dan hangt de provincie immers een onthouding van de vereiste goedkeuring boven het hoofd. Dat dit laatste geen loze kreet is, komt uit de wetsgeschiedenis duidelijk naar voren (MvT, p. 5 en 15–16). Via het goedkeuringsregime kan de minister nadrukkelijk zijn invloed doen gelden op de organisatie van het waterschapsbestel in ons land, waarmee het aloude ‘oppertoezicht’ in materiële zin gecontinueerd is. Het schrappen van deze term lijkt aldus geen grote betekenis te hebben. Overigens moet worden geconstateerd dat het inzetten van het paardenmiddel onthouding van goedkeuring sporadisch wordt toegepast. Van de wettelijke goedkeuringseis gaat als zodanig reeds een sturende werking uit, doordat een verstandige provincie zich bij haar (complexe) besluitvorming in een vroeg stadium rekenschap geeft van de ter zake bij het Rijk levende inzichten. In die zin zijn dan ook de nodige provinciale voornemens in de kiem gesmoord. Ook de begin 1997 naar buiten gebrachte rijksnota³¹¹, waarin uitvoerig en helder uiteengezet wordt hoe invulling wordt gegeven aan het ministerieel toezicht, heeft dit effect teweeggebracht. Tegen de beslissing van de minister staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het Rijk beschikt dus over het preventieve toezichtsinstrument van de goedkeuring, maar dient daarbij evenals de rechter die in beroep oordeelt terughoudendheid te betrachten. Dit valt af te leiden uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak

³¹¹ Nota ‘De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet’, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1997.

inzake de waterschapsreorganisatie in het Gelders rivierengebied³¹², die ook in hoofdstuk 10 nog aan de orde komt. De Afdeling overwoog namelijk: 'Gelet op artikel 133 van de Grondwet en artikel 2 van de wet ligt het primaat tot het opheffen en instellen van waterschappen bij provinciale staten. Op besluitvorming van provinciale staten dienaangaande oefent de Staatssecretaris door middel van het al dan niet verlenen van goedkeuring preventief toezicht uit. Dat toezicht is beperkt tot bepaalde essentialia. Daarbij past, behoudens voorzover zich kwesties voordoen die de wezenskenmerken van het waterschapsbestel raken, terughoudendheid. Terughoudendheid geldt te meer voor de toetsing door de rechter, die slechts ten aanzien van bepaalde onderdelen van het goedkeuringsbesluit bevoegd is. Een integrale en volle (doelmatigheids)toetsing, als door appellanten sub 2 en sub 5 wordt verlangd, is dan ook niet aan de orde.' Daarnaast is van belang dat het Rijk op grond van de Waterschapswet kan ingrijpen in (het uitblijven van) de provinciale besluitvorming ongeacht of zich dit binnen de provinciegrenzen afspeelt of zich tussen twee of meer provincies voltrekt. Dit zg. positieve toezichtsinstrument deed tijdens de totstandkoming van de Waterschapswet heel wat stof opwaaien. Voldoende aanleiding dus om hier nader bij stil te staan, want juist dit soort bevoegdheden markeert namelijk de onderlinge bestuurlijke krachtsverhoudingen. In casu betreft het de regeling die is opgenomen in de artikelen 6–9 Waterschapswet. Artikel 6 Waterschapswet bevat een regeling voor de provinciale besluitvorming inzake interprovinciale waterschappen, die in grote lijnen correspondeert met het vroegere artikel 63 Waterstaatswet 1900. De regeling voorziet in gemeenschappelijke besluitvorming door provinciale staten van de desbetreffende provincies. Maar wat nu als de betrokken provincies elkaar slecht verstaan en dusdanig van mening verschillen over de noodzaak dan wel de precieze inhoud van het te nemen besluit, dat zij geen consensus kunnen bereiken? Voor deze onverhoopte situatie is in artikel 7 Waterschapswet een expliciete voorziening getroffen. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid dat het noodzakelijk geachte besluit alsdan wordt genomen door de Kroon bij algemene maatregel van bestuur in

³¹² ABR 11 juli 2001, HWS 2001, nr. 15, p. 736–739 m.nt. H.J.M. Havekes en AB 2001, 232 m.nt. A. van Hall. Zie in gelijke zin de – niet gepubliceerde – uitspraken van de ABR 21 januari 1999, nrs. E02.97.0041 en E02.97.0042, en 11 februari 1999, nr. E02.97.0040, inzake de waterschapsorganisatie in de gemeente Amsterdam.

plaats van door de colleges van provinciale staten en wordt voorbereid door de Minister van Verkeer en Waterstaat in plaats van door de colleges van gedeputeerde staten. Uitdrukkelijk is daarbij bepaald dat deze mogelijkheid niet uitsluitend kan worden toegepast wanneer de betrokken provincies geen overeenstemming hebben kunnen bereiken, maar ook in geval blijkt dat zij niet binnen redelijke tijd met elkaar tot overeenstemming kunnen komen.

Duidelijk mag zijn dat deze bevoegdheid van het Rijk naarmate steeds meer waterschappen een interprovinciaal karakter hebben gekregen, aan betekenis heeft gewonnen. Hierna zal ook nog concreet blijken dat zij dit karakter in een aantal situaties juist aan de toepassing van de onderhavige bevoegdheid door het Rijk te danken hebben. Alhoewel op zichzelf wel enig begrip valt op te brengen bij de provinciale aarzelingen bij het creëren van een dergelijke ingrijpende bevoegdheid voor het Rijk, kan op basis van de feitelijke ontwikkelingen moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat de wetgever hier een vooruitziende blik heeft gehad en dat toepassing van de regeling in enkele situaties niet achterwege is kunnen blijven. Dit zegt overigens meer over de niet altijd even daadkrachtige en coöperatieve interprovinciale samenwerking dan over het optreden van het Rijk.³¹³ De onderhavige regeling vertoont een zekere parallel met die van artikel 4 Waterstaatswet 1900, welke regeling ook na de totstandkoming van de Waterschapswet is gehandhaafd. Laatstgenoemde bepaling is echter ruimer van strekking, doordat zij heel in het algemeen ziet op de situatie dat provincies zich 'over de regeling van belangen van waterstaat die hen gemeenschappelijk aangaan' niet met elkaar verstaan. Het Rijk kan hierin dan bij algemene maatregel van bestuur voorzien. Deze 'belangen van waterstaat' kunnen de waterschapsorganisatie betreffen, maar ook op geheel andere, gemeenschappelijke waterstaatsaangelegenheden slaan. Artikel 7 Waterschapswet valt in zoverre te kwalificeren als een *lex specialis* ten opzichte van de in artikel 4 Waterstaatswet 1900 opgenomen *lex generalis*.

³¹³ Zo heeft met name de provincie Drenthe er lang over gedaan te erkennen dat deze provincie waterstaatkundig gezien sterke gelijkenis met een omgekeerd soepbord vertoont waarvan het water langs alle randen naar elders afstroomt. Enige rijkshulp was dan ook onontbeerlijk om in deze regio de totstandkoming van interprovinciale waterschappen, waarop door de waterschappen in kwestie reeds lang werd aangedrongen, van de grond te krijgen.

De provinciale aarzelingen overtuigen aldus maar weinig. Dit geldt te meer waar artikel 4 Waterstaatswet 1900 noch artikel 7 Waterschapswet een dode letter is gebleken. Eerstgenoemde bepaling heeft in een aantal interprovinciale patstellingen tot het verlossende woord moeten leiden.³¹⁴ Een wat de waterschapsorganisatie betreft finale toepassing van genoemd artikel is het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 (Stb. 1991, 579) inzake de oprichting per 1 januari 1992 van het in de provincies Groningen en Drenthe gelegen toenmalige Waterschap Dollardzijlvest. Optreden van de Kroon werd in dit geval noodzakelijk geacht nu deze twee provincies het onderling niet eens konden worden over de noodzaak van de totstandkoming van dit nieuwe interprovinciale waterschap, dat een samengaan impliceerde van de voorheen in de provincies Groningen respectievelijk Drenthe gelegen waterschappen Reiderzijlvest en De Veenmarken. Tijdens de mondelinge behandeling van de Waterschapswet in de Eerste Kamer stelde de minister zo nodig ook ten aanzien van de waterstaatkundige organisatie in het Vallei- en Eemgebied van de onderhavige bevoegdheid gebruik te zullen maken.³¹⁵ Dat de minister bereid bleek de daad bij het woord te voegen, mag blijken uit het Besluit van 15 december 1992, Stb. 680, tot oprichting en reglementering van het interprovinciale Waterschap Gelderse Vallei en Eem. Ten slotte moet in dit verband worden gewezen op het Besluit van 12 december 1994, Stb. 867, tot instelling en reglementering van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Ten gevolge van dit besluit werden het Groot-Waterschap van Woerden en het pas bestaande Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden per 1 januari 1995 opgeheven en werd het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden ingesteld. Over deze samenvoeging konden de provincies Utrecht en Zuid-Holland het onderling niet eens worden. Gezien dit drietal besluiten lijkt voorzichtig te kunnen worden geconstateerd dat het voor de provincies soms moeilijk is om overeenstemming over de interprovinciale waterschaps(re)organisatie te bereiken. Dit doet bijna de vraag rijzen of het wel toeval kan worden genoemd dat het eerste op de Waterschapswet geënte reglement, in casu dat van Dollardzijlvest, niet door provincie(s) maar door het Rijk is opgesteld. Deze vraag blijft hier verder rusten, te meer waar in de meeste situaties de gemeenschappelijke provinciale besluitvorming goed verlopen is. Niet ondenkbaar is overi-

³¹⁴ Zie voor een overzicht Schilthuis, p. 96, alsmede De Goede c.s., p. 121.

³¹⁵ Handelingen, 4 juni 1991, 31-1200.

gens dat dit mede te danken is aan het stevige signaal dat het Rijk met voornoemd drietal besluiten heeft afgegeven.

Het Rijk kan met behulp van artikel 7 Waterschapswet dus ingrijpen in uitblijvende interprovinciale besluitvorming. Artikel 8 Waterschapswet verruimt deze bevoegdheid in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats verschaft deze bepaling het Rijk een vergelijkbare bevoegdheid in situaties waarin elk provinciaal initiatief achterwege blijft. In de tweede plaats ziet de bepaling niet alleen op interprovinciale waterschappen, maar ook op waterschappen die binnen één provincie gelegen zijn. Het is met name laatstgenoemd aspect dat tijdens de totstandkoming van de Waterschapswet de nodige aandacht heeft gekregen. Ook deze bevoegdheid is trouwens weer niet geheel nieuw. Artikel 3 Waterstaatswet 1900 bepaalt immers reeds dat wanneer de noodzakelijkheid tot voorziening in een waterstaatsbelang bestaat, en de tot regelen bevoegde macht in gebreke blijft tot regeling van dat belang over te gaan, een wet de wijze kan bepalen waarop in dat belang zal worden voorzien. Een praktisch bezwaar van deze regeling is echter dat zij tot het doorlopen van een zware wetgevingsprocedure verplicht. Voorzover bekend is de regeling tot dusver nimmer toegepast.³¹⁶ Hoewel gezien de historie misschien nogal theoretisch, heeft artikel 3 Waterstaatswet 1900 gelding behouden en kan zij onder daarvoor in aanmerking komende omstandigheden van majeure dwingende aard toepassing vinden.³¹⁷

³¹⁶ De wetgever had hierbij het volgende praktijkgeval op het oog. In 1894 had de zeekering van Callantsoog ernstige schade geleden. Provinciale Staten van Noord-Holland wensten echter geen regeling te treffen. Bij wet van 15 juli 1898, stb. 187, werd dit gedeelte van de Noordzeekust daarop ten laste van het Rijk gebracht, waarbij de provincie met een deel van de kosten werd belast. Zie hiervoor De Goede c.s., p. 122.

³¹⁷ Uit de parlementaire stukken met betrekking tot de Waterwet wordt niet duidelijk of de artikelen 3 en 4 Waterstaatswet 1900 blijven gehandhaafd. Op dit punt lijkt de Invoeringswet te moeten worden afgewacht. Naar het mij voorkomt kunnen deze bepalingen nog niet worden gemist. Weliswaar voorziet artikel 3.13 van de komende Waterwet in de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om onder meer gedeputeerde staten een aanwijzing te geven. Deze bevoegdheid is echter in dubbel opzicht geclausuleerd. Enerzijds moeten internationale verplichtingen of bovenregionale belangen die aanwijzing noodzakelijk maken. Anderzijds kan

Zoals gezegd heeft de in artikel 8 (en 9) neergelegde bevoegdheid voor de Kroon om ook bij binnenprovinciale waterschapsaangelegenheden in te grijpen tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet onder het nodige vuur gelegen.³¹⁸ De minister motiveerde deze bevoegdheid door er op te wijzen dat het uit een oogpunt van de verantwoordelijkheid die de regering heeft voor de goede waterstaatkundige organisatie van het land geen principieel verschil maakt of het gebied waar de oplossing ontbreekt nu provinciaal of interprovinciaal is. Voorts wees de minister op het feit dat de aard van een dergelijke bestuurlijke ingreep door de Kroon niet alleen een zekere terughoudendheid vergt, doch bovendien een gang van zaken die met de nodige wettelijke waarborgen is omgeven (MvT, p. 18). Dit betoog kon de Tweede Kamer niet direct overtuigen. Mede gezien de principiële bedenkingen die ter zake door het IPO in zijn commentaar op het wetsontwerp aan de Tweede Kamer waren geventileerd, legden de verschillende fracties een aantal vragen aan de minister voor. De kernvraag daarbij betrof de verhouding van de onderhavige bepalingen tot de in artikel 133 Grondwet omschreven positie van de provincies inzake oprichting, opheffing en reglementering van waterschappen. Anders gezegd, er bestond enige twijfel omtrent de vraag of de onderhavige regeling niet tegen de Grondwet zou indruisen. Door de minister werd deze twijfel met kracht van de hand gewezen, waarbij gerefereerd werd aan de parlementaire behandeling van de laatste grondwetsherziening. In de betreffende memorie van antwoord was, aldus de minister, een en ander zo uitgedrukt dat het gewenst is dat de wet de Kroon in bepaalde gevallen ruimere bevoegdheden geeft, met name in gevallen waarin het centrale gezag met betrekking tot instelling van een waterschap van een ander inzicht is dan het normaal tot instelling bevoegde gezag.³¹⁹ Ook gelet op de bewoordingen waarin de algemene opdracht in artikel 133 Grondwet aan de wetgever is gesteld en de wetsgeschiedenis van die bepaling zag de minister geen steun voor het standpunt van provinciale zijde dat de

die aanwijzing slechts de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer betreffen. De artikelen 3 en 4 Waterstaatswet hebben in zoverre een ruimere strekking.

³¹⁸ Zie voor een tot op zekere hoogte vergelijkbare bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot de gemeentelijke indeling artikel 284 Gemeentewet.

³¹⁹ TK 1976-1977, 13993, nr. 6, p. 2.

onderhavige regeling op dit punt zou indruisen tegen de vrijheid van inrichting van de waterschappen die de Grondwet aan de provincies toekent. Voorts stelde de minister nog eens expliciet dat toepassing van deze regeling met de grootst mogelijke terughoudendheid zou moeten plaatsvinden: 'Dat dit alleen zal kunnen geschieden op zware gronden, en dat de provinciale autonomie en inzichten in hoge mate daarbij zijn te eerbiedigen lijdt geen twijfel' (MvA, p. 8 en 10). Kennelijk was de kou hiermee voor de meeste fracties uit de lucht. Wel werd in het finale stadium door PvdA en D66 nog een amendement ingediend dat er toe strekte om de regeling alsnog uitsluitend op interprovinciale waterschapsaangelegenheden van toepassing te laten zijn.³²⁰

Voor dit amendement bleek echter geen kamermeerderheid te vinden.

Een interessante vraag is uiteraard in welke concrete situaties toepassing van de onderhavige regeling denkbaar zou zijn. Toen de minister hiernaar werd gevraagd, stelde zij dat gevallen van binnenprovinciale lacunes in de waterstaatkundige organisatie, waarvoor artikel 8 en, als uiterste middel, waar geen bestuurlijke oplossing kan worden bereikt, artikel 9 mede is bedoeld, zich in het verleden niet hebben voor gedaan en zich ook nu niet voordoen (MvA, p. 21). Deze opmerking ademt overduidelijk de geest van 'het loopt allemaal niet zo'n vaart'. Uit andere passages uit de wetsgeschiedenis komt echter naar voren dat hierbij bijvoorbeeld zou kunnen worden gedacht aan de drie provincies Groningen, Friesland en Utrecht, wanneer deze onvoldoende beargumenteerd mochten besluiten het waterkwaliteitsbeheer langer in eigen hand te houden, alsmede aan de situatie waarin het proces van vorming van grote en draagkrachtige waterschappen per waterstaatkundig gebied ook binnenprovinciaal nog onvoldoende zou zijn gerealiseerd. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat de regeling inderdaad als een uiterste middel is bedoeld en in de praktijk, niet in de laatste plaats vanwege de werking die reeds op zichzelf van het bestaan daarvan zal uitgaan, waarschijnlijk zelden zal behoeven te worden aangegrepen. Bij mijn weten is er tot dusver geen gebruik van gemaakt. Dat is ook een goede zaak. Een rijksvisie die kennelijk dusdanig van de provinciale visie afwijkt dat min of meer regelmatig van de onderhavige regeling gebruik gemaakt zou moeten worden, ontbreekt het eenvoudigweg aan de nodige overtuigingskracht en lijkt om die reden veeleer zélf voor bijstelling vatbaar.

³²⁰ Amendement van het lid Witteveen-Hevinga c.s., nr. 43.

5.5 Advies Bestuurlijke Werkgroep Alders

Eind 2005 verscheen het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders.³²¹ Alhoewel dit advies zich primair concentreert op de toezichtverhoudingen tussen gemeente, provincie en Rijk – in de werkgroep waren helaas geen vertegenwoordigers uit waterschapskring opgenomen –, is de strekking van het advies zeker ook voor de toezichtverhouding tussen waterschap, provincie en Rijk van belang. Op p. 17 van het advies wordt dit ook met zoveel woorden aangegeven en wordt interbestuurlijk toezicht omschreven als ‘het geheel van processen die plaatsvinden in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio’s en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden’. Een meer in juridische termen geformuleerde omschrijving is opgenomen op p. 27: ‘... de wettelijke bevoegdheid van hogere bestuursorganen om de rechtskracht van beslissingen van andere bestuursorganen dwingend te beïnvloeden, hetzij vooraf (goedkeuring, aanwijzingen), hetzij achteraf (schorsing, vernietiging)’. Daarbij wordt opgemerkt dat mogelijkheden voor interbestuurlijk toezicht al als basis in wetgeving zijn vastgelegd (Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet). Het rapport regardeert dus zeker ook de waterschappen. Op enkele plaatsen in het advies wordt in het kader van de rampenbestrijding/veiligheid bovendien expliciet op de positie van het waterschap geattendeerd (p. 41 en 45), waarbij het oordeel luidt dat die positie ‘onduidelijk’ is.

Wat is de strekking van het advies van deze Bestuurlijke Werkgroep Alders? Kort en goed beoogt de werkgroep met zijn advies een bijdrage te leveren aan het vernieuwen en opschonen van de wirwar aan interbestuurlijke toezichtarrangementen door:

- het verbeteren van de kwaliteit van de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- het stroomlijnen en vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezicht tussen overheden;
- het verminderen van de toezichtlast door een doelmatiger organisatie binnen de interbestuurlijke toezichtarrangementen;

³²¹ ‘Interbestuurlijk toezicht herijkt –toe aan nieuw zicht op overheden’, TK 2005–2006, 30300 VII, nr. 50.

- een beter gebruik van andere instrumenten als voorwaarde voor het extensiveren en anders organiseren van het interbestuurlijk toezicht.

De werkgroep heeft hiertoe een zg. stappenplan ontwikkeld waarmee toezichtarrangementen in bestaande en nieuwe wetgeving moeten worden doorgelicht. Belangrijke elementen uit dit stappenplan zijn onder meer de benodigde heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden, waarbij ook de ruimte en de instrumenten horen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, het zoveel mogelijk volstaan met de basismogelijkheden voor interventies bij interbestuurlijk toezicht (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing), de eis van een legitiem motief voor het instellen van specifiek interbestuurlijk toezicht en ten slotte het pleidooi om meer gebruik te maken van democratische verantwoordingsprocessen en van alternatieve instrumenten zoals prestatie-afspraken, kwaliteitszorg en interne controle, zodat 'leidend principe' inderdaad kan zijn dat het verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Het advies reikt voorts een aantal leidende principes aan dat toegepast dient te worden bij de inrichting en organisatie van specifiek interbestuurlijk toezicht. Daarvan springen met name in het oog dat een lagere overheid (slechts) te maken zou moeten hebben met één interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezichthoudende hogere overheid en dat het bestuursorgaan dat de afweging maakt of tot interventie wordt overgegaan, in staat moet zijn die afweging op bredere gronden te maken waarbij het naast de toezichtbevindingen gaat om bestuurlijke verhoudingen, het politieke landschap en de relatie met andere beleidsterreinen. Ten slotte doet de werkgroep nog een flink aantal aanbevelingen bij de toepassing van het stappenplan dat in essentie opnieuw benadrukt dat met het instellen en hanteren van interbestuurlijk toezicht uitermate terughoudend dient te worden omgegaan en de klemtoon (nog) meer moet liggen op de horizontale verantwoording naar het eigen bestuur (van de betreffende bestuurslaag). Dit laatste is de centrale boodschap van het advies.

In meer dan één opzicht bevat het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders een nieuwe filosofie over het interbestuurlijk toezicht. Ook ten opzichte van de eerdere beschouwingen van de Werkgroep complementair bestuur uit 1980, waarop Van den Berg en Verburg zich nog moesten baseren, is sprake van een opvallend nieuw en

fris geluid. De vraag is uiteraard wat een en ander concreet voor de interbestuurlijke toezichtverhouding tussen waterschap, provincie en Rijk zou kunnen betekenen.

Alvorens een poging te doen om die vraag te beantwoorden, dient naar mijn idee benadrukt te worden dat het waterschap als functionele bestuursvorm niet volstrekt in een vergelijkbare positie verkeert als provincie en gemeente. De noodzakelijke 'inbedding' kan met andere woorden om extra voorzieningen vragen. Het voorgaande doet niet af aan het feit dat ook het waterschap een democratisch verkozen bestuur kent, zodat de mogelijkheid van horizontale verantwoording aanwezig is.³²² Ook in waterschapskring is reeds de nodige ervaring is opgedaan met alternatieve instrumenten zoals prestatie-afspraken, kwaliteitszorg en interne controle. In dit kader dient in het bijzonder op de diverse bedrijfsvergelijkingen zuiveringsbeheer te worden gewezen, die binnenkort naar (elementen van) het watersysteembeheer zullen worden verbreed. Spijtig vanuit dit perspectief is dat de invoering van een rekenkamer(funcitie) bij de waterschappen maar moeilijk van de grond wil komen.³²³

Onverminderd deze kanttekeningen kan toch wel iets gezegd worden over de potentiële betekenis van het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders. Zo lijkt de regeling van het interbestuurlijk toezicht die thans is opgenomen in de Waterschapswet en in de vorige paragrafen beschreven is, gedeels ongewijzigd te kunnen blijven. Op hoofdlijnen bevat deze regeling immers de noodzakelijke basisvoorzieningen (goedkeuring, vernietiging en taakverwaarlozing), die in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat niet kunnen worden gemist. Wel zouden de min of meer in deze wet 'verstopte' nadere toestemmingen of ontheffingen van de provincie nog eens goed tegen het licht gehouden moeten worden (zie artikel 33, tweede lid, en 41, derde lid). Ook was het bepaald geen overdreven luxe dat de provincies nog eens grondig zijn nagegaan op welke wijze zij het goedkeuringsregime en de vele toezendverplichtingen in de waterschapsreglementen hebben vormgegeven. Via de totstandkoming van een

³²² Zie hiervoor de via de Wet modernisering waterschapsbestel gewijzigde hoofdstukken XIV (begroting en jaarrekening) en XV (administratie en controle) van de Waterschapswet alsmede hoofdstuk 4 (beleidsvoorbereiding en verantwoording) en 5 (accountantscontrole) van het Waterschapsbesluit.

³²³ Zie J.J.I. Verburg, 'Waterschappen en toezicht. Over de inrichting van een rekenkamer(funcitie) bij de waterschappen' in 'Weids water', p. 109–122.

nieuw model-waterschapsreglement heeft dit eind 2006, zoals in paragraaf 5.3 is geconstateerd, in een terughoudende regeling geresulteerd. In zoverre spitsen de consequenties van het advies zich met name toe op de desbetreffende regelingen in bijzondere wetten, waarvan in dit kader vanzelfsprekend het wetsvoorstel Waterwet genoemd moet worden. De regering stemde medio 2006 in grote lijnen in met het onderhavige advies en gaf een commissie opdracht om bestaande en toekomstige wetgeving aan de hand van eerdergenoemd stappenplan door te lichten.³²⁴

5.6 Rapport Commissie Oosting

Eind september 2007 bood de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen haar rapport met de titel 'Van specifiek naar generiek' aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan.³²⁵ De commissie was eind augustus 2006 ingesteld en stond onder voorzitterschap van de heer mr.dr. M. Oosting. De commissie borduurde voort op het eerdere advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders, die aangedrongen had op een flinke opschoning van het specifieke interbestuurlijk toezicht. Als vertrekpunt werd gekozen voor een omkering van de bewijslast: geen specifiek toezicht, tenzij. De commissie heeft op twaalf terreinen wettelijke regelingen, waarvan enkele nog in de vorm van wetsvoorstellen, doorgelicht en daarbij het kader van de Werkgroep Alders gehanteerd. De kern van dit kader luidt dat alleen het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengelingen en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden legitieme redenen kunnen zijn voor specifiek interbestuurlijk toezicht. Het kabinet heeft eind april 2008 medegedeeld het rapport van de Commissie Oosting zeer waardevol te achten en de aanbevelingen van de commissie in grote lijnen over te zullen nemen.³²⁶

Anders dan de betrokken departementen, die in hun rapportages geen enkel voorstel tot aanpassing van het specifieke toezicht hadden gedaan, ziet de Commissie Oos-

³²⁴ TK 2005–2006, 30300, nr. 65.

³²⁵ TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 8.

³²⁶ TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 61.

ting wél mogelijkheid en aanleiding om het specifieke interbestuurlijk toezicht te verminderen. De commissie benadrukt dat interbestuurlijk toezicht in overeenstemming moet zijn met de kenmerken en vereisten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Decentralisatie veronderstelt vertrouwen in de mede-overheden en bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie. Dit neemt niet weg dat er goede redenen kunnen zijn voor vormen van interbestuurlijk toezicht, waarbij het motief van hoger belang, waaronder de naleving van Europese verplichtingen³²⁷, een centrale plaats inneemt. De commissie heeft echter geconstateerd dat in de doorlichtingsrapportages ook meermalen het waarborgen van voldoende kwaliteit in de decentrale taakbehandling wordt gebruikt als belangrijk argument voor (behoud van) toezicht. Volgens de commissie is kwaliteitsbewaking echter geen toereikend argument voor interbestuurlijk toezicht. Eventuele gevolgen van een tekort aan schaal of draagvlak voor de kwaliteit van de decentrale taakbehandling dienen langs andere wegen te worden aangepakt.

Mocht er ondanks alles toch voldoende reden zijn voor interbestuurlijk toezicht, dan zijn enkele belangrijke criteria voor de inrichting van dat toezicht volgens de commissie: nabijheid (toezicht door de meest nabije bestuurslaag) en enkelvoudigheid (slechts één andere bestuurslaag als toezichthouder). De boodschap van de commissie is daarmee helder, hetgeen reeds in de titel van haar rapport besloten ligt ('Van specifiek naar generiek'). De commissie is van oordeel dat voor de invloeduitoefening op decentrale overheden – zowel op hun besluiten als op hun feitelijk handelen – in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten: de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging (door de Kroon) en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (door de naast-hogere bestuurslaag). Daarbij rekent de commissie het goedkeuringsvereiste, evenals de aanwijzingsbevoegdheid, niet tot het generieke toezicht, maar typeert zij dit als vorm van specifiek preventief toezicht. In

³²⁷ De commissie constateert dat specifiek op dit punt een nieuw wetsvoorstel in voorbereiding is: het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving medeoverheden (NErmo). Een voorontwerp, waarin het Rijk een aantal aanwijzingsbevoegdheden ten opzichte van de medeoverheden wordt aangereikt en waarin de eerdere Wet Toezicht Europese Subsidies is geïncorporeerd, is medio 2008 door de Minister van BZK voor commentaar aan de medeoverheden voorgelegd.

enkele bijzondere situaties ziet de commissie voldoende reden voor het maken van een uitzondering op haar algemene benadering. Zij acht het aanvaardbaar dat er ruimte bestaat voor vormen van specifiek toezicht in het geval van functioneel bestuur (de waterschappen), voor de situatie van 'uitvoeringsvervlechting' (de veiligheidsregio's) en als het gaat om het in gebreke blijven van decentrale overheden in het uitvoering geven van hun verantwoordelijkheid voor handhaving. De commissie onderkent overigens dat de generieke instrumenten thans onvoldoende worden benut, hetgeen deels te maken heeft met de taboesfeer waarin deze zijn terechtgekomen. Herijking en revitalisering van het generieke instrumentarium zijn dan ook voorwaarde voor de afbouw van specifiek toezicht. Een andere belangrijke voorwaarde voor deze afbouw is versterking van horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging. De commissie realiseert zich ten slotte dat haar advies een aanzienlijke verandering betekent ten opzichte van de huidige situatie: het specifiek interbestuurlijk toezicht zal vergaand afnemen, en hoe dan ook vermindert de intensiteit van verticale invloeditoefening. In dat kader wijst de commissie op het belang van de regierol in het overgangsproces, waarbij zij een coördinerende verantwoordelijkheid weggelegd ziet voor de Minister van BZK. Voorts dringt de commissie aan op het stellen van een einddatum waarop het gehele overgangsproces moet zijn voltooid. Concreet wordt geadviseerd de wetsvoorstellen die nodig zijn voor de afschaffing van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen binnen twee jaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

Tot zover de algemene beschouwingen van de Commissie Oosting. In dit verband moeten in het bijzonder de aanbevelingen van de commissie inzake het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen worden gezien. Deze komen naar voren in de beschouwing van de commissie over de waterwetgeving, in casu de (komende) Waterwet en de Waterschapswet (p. 38-40 en p. 84). Op voorhand wordt daarbij nog eens herhaald dat de commissie bij het functionele waterschapsbestuur ruimte acht voor vormen van specifiek interbestuurlijk toezicht.

Hoe luiden de aanbevelingen van de commissie ten aanzien van de waterschappen dan? In de betreffende beschouwing wordt op de p. 38-40 een overzicht gegeven van het specifieke interbestuurlijk toezicht uit de (komende) Waterwet en de Waterschapswet. Voor de Waterwet bestaat dit uit de aanwijzingsbevoegdheid (+ inde-

plaatstredingsbevoegdheid) van Rijk en provincie richting waterschap en de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie van de waterbeheerplannen en projectbesluiten van het waterschap. Voor de Waterschapswet ligt dit in de provinciale goedkeuring van de kostentoedelingsverordening en (optioneel) andere waterschapsbesluiten inzake de uitvoering van waterstaatswerken en de regeling van de waterbeheersing. Ook wordt gewezen op de interventiebevoegdheden van Rijk ten opzichte van de provincie, ter goedkeuring van provinciale waterschapsreglementen en de betreffende indeplaatstredingsbevoegdheid. Nadat op p. 49 door de commissie op basis van enkele gevoerde gesprekken is geconstateerd dat de UvW van mening is dat het Rijk geen rol toekomt bij het toezicht op de waterschappen, worden op p. 84 enkele conclusies getrokken. Daarbij dient voor ogen te worden gehouden (zie ook p. 71) dat de commissie bij het functioneel bestuur reden ziet voor een uitzondering op haar algemene benadering dat de generieke toezichtinstrumenten voldoende mogelijkheden bieden voor interbestuurlijke invloeduitoefening, zodat specifieke toezichtinstrumenten achterwege kunnen blijven. De commissie concludeert allereerst dat het toezicht op de waterschappen uitsluitend behoort te berusten bij de provincies. Dubbel toezicht is niet nodig en onwenselijk. De rijksoverheid kan volstaan met 'getrapt' toezicht, op de provincies in hun rol als toezichthouder op de waterschappen. Voorzover Europeesrechtelijke verplichtingen aanleiding zouden geven voor interbestuurlijke invloeduitoefening is daarvoor geen specifiek toezichtinstrumentarium nodig zodra de Wet-Nermo er zal zijn. De betreffende regeling in de Waterwet dient volgens de commissie dus te worden aangepast. Dit geldt niet voor de Waterschapswet. De commissie overweegt namelijk: 'De Waterschapswet en het wetsvoorstel Waterwet kennen diverse bevoegdheden toe aan de provincies voor specifiek interbestuurlijk toezicht op de waterschappen. De commissie meent dat er voldoende rechtvaardiging is voor het handhaven daarvan. Waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur. Dit betekent dat het van belang is dat er een voorziening bestaat om hun taakvervulling af te stemmen op die van het algemeen bestuur, met name van de provincies. Daar komt bij dat eventueel tekortschieten van een waterschap ernstige en onomkeerbare gevolgen met zich kan brengen. Dat alles is voldoende grond voor specifiek interbestuurlijk toezicht zoals thans geregeld/voorzien. Wel zou de aanwijzingsbevoegdheid in de nieuwe Waterwet moeten worden aangepast. Deze bevoegdheid is nu onvoldoende geclausuleerd, terwijl het van belang is dat zo duidelijk

mogelijk wordt aangegeven welke belangen met deze vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht worden geborgd, en in welke situatie de provincie gebruik zal maken van haar aanwijzingsbevoegdheid.³²⁸

Met het voorgaande is de strekking van het rapport van de Commissie Oosting en de mogelijke betekenis daarvan voor het toezicht op de waterschappen geschetst. Naar het zich laat aanzien kunnen de waterschappen, die al niet gebukt gaan onder (te) strakke provinciale teugels, met de aanbevelingen van de commissie goed uit de voeten. Nieuwe toezichtvoorzieningen blijven achterwege en met het bestaande toezichtinstrumentarium, dat nog meer alleen bij de provincie komt te liggen, valt te leven, zo is uit de afgelopen jaren gebleken. Als zodanig sluit een en ander bovendien goed aan bij de nog relatief kort geleden totstandgekomen afspraken tussen IPO en UvW op dit terrein.³²⁹ Provincie en Rijk behouden in grote lijnen hun bestaande toezichtbevoegdheden, zodat mag worden aangenomen dat ook zij goed kunnen leven met de aanbevelingen van de Commissie Oosting. Resumerend kan worden vastgesteld dat de consequenties van het onderhavige advies voor de onderlinge verhouding tussen waterschap, provincie en Rijk, zoals vastgelegd in de Waterschapswet, beperkt lijken. Het advies biedt niettemin een helder toetsingskader om ook toekomstige wetsvoorstellen te beoordelen.

5.7 Verhouding waterschap–gemeente

In dit hoofdstuk dient ook iets gezegd te worden over de onderlinge relatie tussen waterschap en gemeente. Waterschap en gemeente zijn in hiërarchisch opzicht nevensgeschikt, zodat hun relatie verschilt van de relatie van het waterschap met provincie en Rijk. Voor een goede wederzijdse taakuitoefening zijn waterschap en ge-

³²⁸ Alhoewel deze aanbeveling van de commissie zeker een verbetering vormt, blijft aan de tekst van het wetsvoorstel Waterwet het bezwaar kleven dat zowel provincie als Rijk aanwijzingen aan het waterschap kunnen geven (zie de artikelen 3.9 en 3.10). Deze constructie staat haaks op het uitgangspunt dat sprake moet zijn van enkelvoudig toezicht.

meente op elkaar aangewezen, zodat onderlinge samenwerking van essentieel belang is. Reeds door de Studiecommissie Waterschappen (p. 38–39) werd hierop geattendeerd.

Die samenwerking gaat echter niet vanzelf. In 1955 bracht een VNG-commissie onder voorzitterschap van P.J. Oud een rapport uit, getiteld 'De verhouding gemeente-waterschap', waarin weinig waardering voor het functionele waterschapsinstituut was te herkennen.³³⁰ Onder de vlag van samenwerking werd in dit rapport serieuze belangstelling voor de waterschapstaken geuit. Zo zouden de waterkeringszorg en de bestrijding van de waterverontreiniging via een gemeenschappelijke regeling door waterschap en gemeente gezamenlijk ter hand kunnen worden genomen. Voorts werd gepleit voor gemeentelijke kwaliteitszetels in de waterschapsbesturen. Het rapport zette de onderlinge verhouding tussen waterschap en gemeente op scherp en leidde tot een heuse polemiek in beide verenigingsorganen.³³¹ Toenmalig UvW-directeur Th.F.J.A. Dolk³³² nam in zijn rede voor het Uniecongres op 7 maart 1956 stevig afstand van het VNG-rapport dat in zijn ogen 'dan wel de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen propageert, maar vrijwel over de gehele linie met betrekking tot de waterschapswerkzaamheden een uitgesproken destructief karakter heeft'. Volgens Dolk kwam samenwerking in de geest van de Commissie-Oud neer op ondergraving van de eigen taak. Ook van de bepleite 'gemeentelijke penetratie' in de waterschapsbesturen bleek Dolk niet gediend. Dolks scherpe rede bracht commissievoorzitter Oud er toe om hem van 'steriel conservatisme' te beschuldigen. Volgens Oud hanteerde Dolk het motto 'Beproeft niets en behoudt alles'.³³³ Ook nadien – zie hoofdstuk 7 – bleek er aan gemeentelijke zijde regelmatig weerstand te bestaan tegen wettelijke regelingen en andere voornemens die de positie van het waterschap

³²⁹ Rapport 'Afstemming van taken in het regionale waterbeheer', Uitgave van de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2005. Zie hierover de bijdrage van IPO-directeur Gerard Beukema in 'Aquarius', p. 13–16.

³³⁰ Rapport van de Commissie Gemeenten–Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 1955.

³³¹ Zie hiervoor ook Sneep (diss.), p. 1.

³³² Wb 1956, p. 35–43. Zie ook de kritiek van Schilthuis op het VNG-rapport, Wb 1956, p. 57–60.

³³³ Wb 1956, p. 73–76.

zouden versterken. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de opdracht van het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer aan de waterschappen, het loslaten van het ontpolderingsbeleid, het toedelen van de vergunningplicht voor indirecte lozingen aan het waterschap en de wettelijke verankering van het zuiveringsbeheer als taak van het waterschap. Ook het overdragen van stedelijke wateren aan de waterschappen kwam slechts moeizaam van de grond. Nog in 1999 werd met het oog hierop een specifieke regeling in artikel 5a Waterschapswet opgenomen. Aan gemeentelijke zijde moest men soms duidelijk wennen aan de ambities van het waterschap.

Een duidelijke kentering op dit punt vormde het gezamenlijke rapport dat in 1990 werd uitgebracht, getiteld 'De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten' en dat in de praktijk bekend staat als 'het gele boekje'.³³⁴ In dit rapport werden de taken en bevoegdheden van het waterschap op het terrein van de waterstaatszorg en die van de gemeenten op het gebied van de ruimtelijke ordening beschreven en met elkaar in verband gebracht. Bijlage V bij het rapport voorzag in een nuttig overzicht van de jurisprudentie over deze relatie. Het rapport signaleerde een aantal knelpunten en droeg concrete oplossingen aan om hieraan het hoofd te bieden. Het rapport heeft de relatie tussen waterschap en gemeente ongetwijfeld nieuw leven ingeblazen en daardoor een nuttige functie vervuld. Wie het nu terugleest, bekruipt echter het gevoel alsof waterschap en gemeente voor het eerst met elkaar kennismaakten en dat is merkwaardig. De waterschapsbesturen werden in die tijd ten gevolge van de indirecte verkiezingen (zie hoofdstuk 9) immers voor een belangrijk deel bevolkt door gemeentebestuurders. Kennelijk had dit maar zeer ten dele tot een goede onderlinge samenwerking geleid. Niettemin zette het rapport nuttige, maar nog bescheiden stapjes op weg naar een intensieve onderlinge samenwerking. Na de extreme regenval van najaar 1998 drong de Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw er op aan om de relatie waterbeheer–ruimtelijke ordening, en daarmee de relatie waterschap–gemeente, fundamenteel op de schop te nemen. Dit resulteerde in een wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening, waardoor de positie van het water-

³³⁴ Rapport 'De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Rapport van de werkgroep relatie waterschap–gemeente', VNG–uitgeverij, Den Haag 1990. Zie over dit rapport W.G.M. Heldens, Wb 1991, p. 65–69.

schap bij gemeentelijke ruimtelijke voornemens versterkt werd.³³⁵ Daarnaast werd de zg. watertoets geïntroduceerd, die met zich meebracht dat nieuwe ruimtelijke voornemens expliciet op hun mogelijke gevolgen voor de waterhuishouding dienden te worden gezien.³³⁶

De relatie waterbeheer–ruimtelijke ordening springt misschien het meest in het oog. De relatie tussen waterschap en gemeente beslaat echter meer beleidsterreinen, zoals de rampen– en ongevallenbestrijding, het riolerings– en zuiveringsbeheer, de heffing en invordering van belastingen en de uitwisseling van tal van (digitale) gegevens. Driesprong en Van Dijk³³⁷ hebben enkele jaren geleden een handzaam en bijzonder nuttig overzicht gegeven van al deze ‘ontmoetingsmomenten’ van waterschap en gemeente.³³⁸ Dat dit overzicht door de nauwelijks bij te houden stroom nieuwe wet– en regelgeving al weer behoorlijk gedateerd is, valt de auteurs niet aan te rekenen.

De conclusie luidt dat, zoals de Studiecommissie Waterschappen in 1974 reeds scherp op het netvlies had, waterschap en gemeente elkaar voor een goede wederzijdse taakuitoefening nodig hebben.³³⁹ Zeer onlangs heeft deze onderlinge afstemming zelfs de hoedanigheid van een wettelijke verplichting aangenomen. In de nota

³³⁵ A. Driesprong, HWS 2000, nr. 14, p. 644–649, en TO 2001, nr. 2, p. 55–59.

³³⁶ Stb. 2003, 294.

³³⁷ A. Driesprong m.m.v. G.R.M. van Dijk, ‘Water, gemeenten en waterschappen. Wettelijke taken en bevoegdheden in het regionaal waterbeheer’, Den Haag 2004.

³³⁸ Ook Dölle en Elzinga (p. 77–78) wijzen op de vele raakvlakken tussen gemeente en waterschap. Zij constateren dat de kans op conflicterende belangen tussen gemeente en waterschap de laatste jaren is toegenomen, vooral omdat de actie–radius van het waterschap een uitbreiding heeft ondergaan.

³³⁹ Zie hiervoor ook de bijdrage ‘Watersysteem en waterketen in de water– en milieuwetgeving’ van P. Jong in ‘Het milieurecht als proeftuin. 20 jaar Centrum voor Milieurecht’, onder redactie van M.V.C. Aalders en R. Uylenburg, Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, Groningen 2007, p. 57–72. Jong betwijfelt of de wetgever voldoende waarborgen heeft ingebouwd voor een goede aansluiting tussen waterketen en watersysteem en voor de noodzakelijke samenwerking tussen gemeente en waterschap. Zijn pleidooi voor een wettelijke afstemmingsplicht tussen waterschap en gemeente is door de wetgever gehonoreerd.

van wijziging³⁴⁰ bij het wetsvoorstel Waterwet is een nieuw artikel 3.5a ingevoegd dat als volgt luidt: ‘Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden’.³⁴¹ Aangezien gesproken wordt over een ‘doelmatig en samenhangend waterbeheer’ heeft deze afstemming een breed bereik. De verplichting lijkt overigens moeilijk afdwingbaar. Onderlinge samenwerking is in ieder geval noodzakelijk. Gezien de vele gezamenlijke publicaties van UvW en VNG van de afgelopen jaren lijkt de basis daarvoor aanwezig. Ook hier is ten opzichte van 1955 een positieve kentering opgetreden. Te hopen valt dat deze positieve kentering niet ongedaan gemaakt wordt door een recent VNG-rapport, getiteld ‘Voorzetten voor decentralisatie’. In dit rapport uit de VNG haar belangstelling voor een aantal uitvoerende taken van Rijk, provincies en waterschappen, waaronder de waterkwaliteits- en de waterkeringszorg. In zoverre doet dit rapport enigszins denken aan het eerdergenoemde VNG-rapport uit 1955. Het gaat zelfs een stap verder. In het VNG-rapport uit 1955 was nog nadrukkelijk sprake van een gezamenlijke taakuitoefening door waterschap en gemeente; het onderhavige rapport zet het waterschap opzij en betoogt dat de gemeenten het waterbeheer zelf kunnen uitvoeren.³⁴² Het rapport diende als startdocument voor de door de Minister van BZK ingestelde Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, de Commissie d’Hondt. In het begin juni 2008 uitgebrachte rapport³⁴³ heeft deze commissie echter niets van de VNG-voorstellen op het terrein van het waterbeheer overgenomen. Het stormpje lijkt daarmee weer geluwd.

5.8 Slotbeschouwing

Op basis van de voorgaande paragrafen kunnen de navolgende conclusies worden getrokken. De Waterschapswet heeft de positie van waterschap, provincie en Rijk

³⁴⁰ TK 2007–2008, 30818, nr. 7, p. 4.

³⁴¹ Het artikel is inmiddels vernummerd tot artikel 3.8, zie EK 2007–2008, 30818, A.

³⁴² Zie Binnenlands Bestuur van 15 februari 2008, p. 12–13. Zie over dit rapport ook paragraaf 7.3.

³⁴³ Rapport ‘Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht’, Den Haag 2008.

opnieuw gemarkeerd en de onderlinge krachtsverhoudingen duidelijk anders vastgelegd. Weliswaar is dat tot op zekere hoogte onvermijdelijk indien de formele wetgever bepaalde zaken met in dit geval constitutionele machtiging ter regeling naar zich toetrekt. De provinciale waterschapsreglementen hebben in ieder geval qua omvang substantieel aan betekenis ingeboet, welke trend met de recente Wet modernisering waterschapsbestel en het Waterschapsbesluit wordt doorgezet. Ook materieel gezien zijn de bakens verzet. Dit doet recht aan de stormachtige ontwikkelingen die het waterschap inmiddels had doorgemaakt sinds de Studiecommissie Waterschappen in 1974 de totstandkoming van een algemene Waterschapswet bepleitte. Op dat moment waren er nog zo'n 800 waterschappen, welk aantal bij de inwerkingtreding van de Waterschapswet was teruggelopen tot circa 125. Dat opende voor de wetgever ook de mogelijkheid het waterschap te positioneren als een krachtig, zelfstandig bestuurslichaam met een eigen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. Voor gedetailleerd interbestuurlijk toezicht zoals dat voorheen had bestaan, was niet langer plaats. Aan de hand van de adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en de Commissie Oosting kunnen binnenkort de laatste puntjes op de i worden gezet. Bovendien is de betrokkenheid van het waterschap bij voorstellen met betrekking tot de waterschapsorganisatie en de reglementering zichtbaar versterkt. Van der Weijden³⁴⁴ heeft de verhouding tussen waterschap en provincie in een prachtige column eens vergeleken met die tussen een adolescent en zijn ouders en daar schuilt veel waars in. Het lijkt er haast op dat ook de wetgever dit beeld voor ogen heeft gehad.

In de verhouding waterschap-provincie heeft laatstgenoemde evident moeten inleveren, al zijn de provinciale constitutieve en toezichtbevoegdheden als zodanig overeind gebleven. Ook ten opzichte van het Rijk heeft de provincie een duidelijke veer moeten laten, waarbij in het bijzonder gedacht moet worden aan de bevoegdheid van het Rijk om in de (binnen)provinciale besluitvorming in te grijpen. Het 'oppertoezicht' mag dan uit de Grondwet verdwenen zijn; het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium van het Rijk is duidelijk versterkt. Hierop was reeds door de Studiecommissie Waterschappen en in de regeringsnota uit 1977 aangedrongen. Hoezeer men daarbij het gelijk aan de zijde had, mag blijken uit de omstandigheid dat het Rijk het nieuwe instrumentarium enkele malen daadwerkelijk heeft moeten hanteren. Ook de ontwikke-

³⁴⁴ Th.A.G.M. van der Weijden, HWS 2001, nr. 10, p. 495.

ling dat het Rijk via wetgeving in materiële zin steeds meer onderwerpen aan zich trekt (bezoldiging voorzitters, dagelijks bestuursleden en vergoeding bestuursleden) vormt de weerslag van de nieuwe verhoudingen. De indertijd door de Raad van State onderstreepte algemene aanvullende provinciale bevoegdheid tot het stellen van regels heeft in die zin steeds minder om het juridische lijf. Waar de hogere wetgever optreedt, verliest de lagere wetgever immers zijn recht. Hier luidt het beeld voor de nabije toekomst niet anders; de Wet modernisering waterschapsbestel versterkt deze trend doordat een steeds groter aantal onderwerpen (verkiezingen, financieel beheer, heffingen, kostentoedeling e.d.) zijn geregeld in het Waterschapsbesluit.³⁴⁵

Alles bijeengenomen zijn zowel de verhouding tussen waterschap en provincie als die tussen provincie en Rijk substantieel gewijzigd. Daarmee rijst zo langzamerhand de vraag welke betekenis nog kan worden toegekend aan de provinciale regelgevende bevoegdheid ten opzichte van het waterschap. Anders gezegd, heeft het constitutioneel verankerde provinciale primaat nog toekomst? Vooral op grond van de ook in de toekomst noodzakelijke (regionale) 'inbedding' van het waterschap in het algemeen bestuur, waarvoor de provincie als regionaal bestuursorgaan eerder in aanmerking komt dan het Rijk, ben ik geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden.³⁴⁶ Mijn voorzichtigheid op dit punt houdt verband met het feit dat hoe dan ook moet worden vastgesteld dat met name de betekenis van de regelgevende bevoegdheid van de provincie ten opzichte van de waterschappen sterk is afgenomen, als het ware is uitgehold.

Als alle hoofdstukken wordt ook dit hoofdstuk afgesloten met een korte zoektocht naar mogelijke bouwstenen voor het toetsingskader, dat in hoofdstuk 11 wordt gepresenteerd. Uit het onderhavige hoofdstuk kunnen twee elementen worden gedestil-

³⁴⁵ Stb. 2007, 497.

³⁴⁶ Ook W.G.A. Hazewindus en C.T. Nijenhuis pleitten in hun Eindrapport 'Evaluatie van de Waterschapswet', p. 60-61, in 1998 voor het handhaven van de instelling van waterschappen bij provinciale verordening aangezien het toezicht op de waterschappen aldus 'op een zo gedecentraliseerd mogelijk niveau plaatsvindt'. Afgezien van het feit dat de constitutieve en de toezichthoudende bevoegdheden van de provincie hier enigszins door elkaar worden gehaald, kan met Hazewindus en Nijenhuis worden vastgesteld dat het alternatief van instelling bij wet of amvb in strijd komt met de decentralisatiegedachte.

leerd, die voor dat toetsingskader van waarde zijn. Het eerste element heeft betrekking op de vereisten waaraan een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg dient te voldoen. Dit is de notie dat het waterschapsgebied geen willekeurige streep op de kaart mag zijn. De begrenzingen van dat gebied dienen waterstaatkundig bepaald te zijn en gebaseerd te zijn op de dijkringen, boezem- en bemalingsgebieden of (deel)stroomgebieden. Laatstgenoemd indelingscriterium heeft, zoals uit hoofdstuk 10 nog zal blijken, sinds kort ook nadrukkelijk een Europeesrechtelijke dimensie gekregen. De op waterstaatkundige factoren gebaseerde gebiedsgrenzen van de waterschappen wijken bijna per definitie af van de provinciale en gemeentelijke grenzen. Op lange(re) termijn zou idealiter ook de rijksgrens moeten kunnen worden geslecht. Die andere schaal van belangenbehartiging vormt in het analysekader van Ten Berge en Stroink (zie paragraaf 3.6) één van de omstandigheden waarin taakopdracht aan een lichaam van functioneel bestuur denkbaar is. In de tweede plaats komt uit dit hoofdstuk naar voren dat het opereren van het waterschap 'inbedding' behoeft in het algemeen bestuur, waartoe ook een zeker, zij het bescheiden, toezichtarsenaal aan provinciale zijde niet kan worden gemist. Op het belang hiervan is eerder door Ten Berge en Stroink gewezen. Ondanks de veranderingen die zich op dit terrein in de vorm van het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en het rapport van de Commissie Oosting aandienen, kan worden vastgesteld dat het generieke en specifieke toezichtinstrumentarium dat de provincies momenteel via de Waterschapswet wordt aangereikt (goedkeuring, schorsing, vernietiging en taakverwaarlozingsregeling) overeind zal blijven. Aldus blijft de provincie beschikken over de benodigde bevoegdheden om bedoelde inbedding concreet vorm te geven. Daarnaast kan vooral de in de Waterwet gehandhaafde goedkeuring door de provincie van de beheerplannen van de waterschappen hier net als in het verleden goede diensten bewijzen. Aldus blijft het de provincie die als enig overheidsorgaan belast is met direct toezicht op het waterschap en kan ingrijpen wanneer het waterschap in gebreke is. De positie van het Rijk blijft indirect in de zin dat het Rijk slechts beziet in hoeverre de provincie gebruik maakt van het haar ter beschikking staande toezichtinstrumentarium. In het analysekader van Ten Berge en Stroink vormen dergelijke toezichtbevoegdheden voor hogere organen een randvoorwaarde voor het opdragen van taken aan functionele bestuurslichamen. Resumerend vloeien uit dit hoofdstuk de wa-

terstaatkundige begrenzing en de noodzakelijke inbedding in het algemeen bestuur voort als bouwstenen voor het later te presenteren toetsingskader.

6 Het waterschap: functionele mede-overheid of uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie?

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is gebleken dat Grondwet en Waterschapswet het waterschap als decentraal functioneel overheidslichaam positioneren. Ondanks deze duidelijke legislatieve typering heeft de positie van het waterschap met name de afgelopen twintig jaren regelmatig ter discussie gestaan. In de kern gaat het daarbij om de vraag of het waterschap in plaats van een functionele mede-overheid niet zou moeten worden getransformeerd tot een (al dan niet zelfstandige) uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie. Deze discussie kreeg een extra dimensie door het medio 2005 verschenen rapport 'Je gaat er over of niet' van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie De Grave).³⁴⁷ Dit rapport legde de vinger op de 'bestuurlijke drukte'³⁴⁸ en bevatte een aantal aanbevelingen om de bestuurlijke coördinatie te verbeteren en de bestuurlijke drukte te verminderen. In dat kader richtte de commissie ook een aantal pijlen op de indeling van provincies en waterschappen en de democratische legitimatie van de waterschappen. In de desbetreffende kabinetsreactie³⁴⁹ met de titel 'We gaan er voor' werd ten aanzien van laatstgenoemd punt verwezen naar het kabinetsstandpunt IBO Bekostiging regionaal waterbeheer, waarin voorstellen waren gedaan om de democratische legitimatie van de waterschappen te verbeteren. Wat de bestuurlijke drukte betreft werd gewezen op de in voorbereiding zijnde discussienotitie over het middenbestuur. Beide documenten komen hierna nog aan de orde.

³⁴⁷ TK 2004–2005, 29362, nr. 49.

³⁴⁸ Zie hiervoor de beschouwing van J.W. Wolthuis in *Openbaar Bestuur*, december 2006, p. 2–6, die het begrip 'bestuurlijke drukte' omschrijft als een uit de hand gelopen poging om te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Wolthuis is van oordeel dat bestuurlijke drukte niet één-op-één verband houdt met het feit dat er (te) veel bestuurders zijn; wel neemt de kans op bestuurlijke drukte toe als er meer bestuurders bij een vraagstuk betrokken zijn.

³⁴⁹ TK 2004–2005, 29362, nr. 49.

Alvorens in de navolgende hoofdstukken de wezenskenmerken van het waterschap nader te verkennen, is het nuttig om op deze plaats bij deze discussie en de desbetreffende documenten stil te staan. Achtereenvolgens wordt daartoe allereerst ingegaan op het rapport 'Waterschappen, Provincies en Gemeenten' van de Wiardi Beckman Stichting. Hierna wordt aandacht besteed aan het preadvies 'Een bestuursschouw van het waterschap', waarna kort wordt stilgestaan bij de theorie van het Common pool resource management. Vervolgens volgt een korte beschouwing over het IPO-advies 'Provincies maken ruimte voor water', waarna het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, getiteld 'Water in orde' aan bod komt. Hierna volgen het interdepartementale beleidsonderzoek bekostiging regionaal waterbeheer en het desbetreffende kabinetsstandpunt. Vervolgens komen het tweetal notities van toenmalig minister Remkes van BZK over het middenbestuur c.q. het decentraal bestuur van de toekomst en het advies van de Commissie Versterking Randstad aan de orde. Afgerond wordt met een slotbeschouwing.

6.2 Rapport 'Waterschappen, Provincies en Gemeenten'

Een eerste document dat in dit kader genoemd moet worden is het in 1990 onder auspiciën van de Wiardi Beckman Stichting verschenen rapport 'Waterschappen, Provincies en Gemeenten'.³⁵⁰ Dit rapport bevat een goed beeld van een aantal op dat moment actuele ontwikkelingen met betrekking tot de waterschappen en het waterbeheer. In het bijzonder wordt ingegaan op de Waterschapswet, de Wet op de waterhuishouding en de derde Nota Waterhuishouding. Het rapport beoogde een bijdrage te leveren aan een grotere bekendheid van gemeente- en provinciebestuurders met de waterschappen, en daarmee ook aan het onderkennen van het belang van het waterbeheer.

In dit verband is vooral hoofdstuk 5 van het rapport van belang (p. 83-97), dat een principiële beschouwing over het waterschap als lichaam van functioneel bestuur bevat. Deze beschouwing wordt in een bredere context van functioneel bestuur in het algemeen geplaatst. Op basis van een aantal ontwikkelingen binnen

³⁵⁰ 'Waterschappen, Provincies en Gemeenten', Karen van Elk, Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1990.

het waterbeheer en de waterschappen, in het bijzonder de belangenverbreding en de met de Waterschapswet beoogde uitbreiding van de in de betaling en het bestuur betrokken categorieën, wordt geconcludeerd dat principieel gesproken de functionele bestuursvorm voor het waterschap niet langer gerechtvaardigd is. 'Zou op dit moment vanuit een blanco situatie een bestuurlijke organisatie voor het waterbeheer opgezet moeten worden, dan zou onderbrenging bij het algemeen bestuur – in welke vorm dan ook – veel meer voor de hand liggen' (p. 93).³⁵¹ Vervolgens wordt geconstateerd dat er echter geen sprake is van een blanco situatie en dat 'het niet echt van wijs beleid zou getuigen om vlak na het afronden van een wetgevingsproces nu plotsklaps over te gaan tot opheffing van de waterschappen' (p. 94). Dit laatste zou bovendien een zeer ingrijpende en kostbare reorganisatie vergen. De vraag was bovendien wie de waterschapstaken zou moeten overnemen; de andere begrenzings van provincies en gemeenten vormden een probleem. Dit resulteerde in de conclusie dat aan het opheffen van waterschappen veel nadelen vastzaten, terwijl onduidelijk was of dit de enige weg is om tot een beter beleid te komen. In het rapport werden de provincies dan ook opgeroepen om de waterschappen krachtig aan te sturen. De komende Wet op de waterhuishouding bood daarvoor nieuwe mogelijkheden. Het zouden de provincies moeten zijn die het waterbeleid vormgeven, de meer technische uitvoering daarvan zou dan bij de waterschappen berusten. Niet uitgesloten werd echter dat de functionele bestuursvorm van het waterschap in de verdere toekomst niet te handhaven zou zijn (p. 97).

Het onderhavige rapport achtte dus enerzijds op grond van principiële overwegingen de functionele bestuursvorm voor het waterschap niet langer verdedigbaar; anderzijds werd de opheffing van de waterschappen op dat moment nadrukkelijk als een te ingrijpende maatregel beschouwd. De provincies zouden de aan de func-

³⁵¹ In 1967 had de Wiardi Beckman Stichting nog een positiever rapport over het waterschapsbestel uitgebracht, dat volgens UvW-directeur Dolk 'aan het bestaan zelf der waterschappen niet tornt' (Wb 1967, p. 230–232).

tionele bestuursvorm verbonden bezwaren door een betere aansturing van het waterschap moeten ondervangen.³⁵²

6.3 Het preadvies 'Een bestuursschouw van het waterschap'

Een tweede document dat in dit kader niet mag ontbreken is het begin 2000 uitgebrachte preadvies 'Een bestuursschouw van het waterschap' van de hand van Th.A.J. Toonen en M.C.S. Glim.³⁵³ Dit in opdracht van het IPO opgestelde preadvies is gebaseerd op een aantal expertinterviews, een viertal regionale werkbijeenkomsten met deskundigen en betrokkenen uit het veld en een literatuurstudie. De kernvraag luidde: 'Wat zijn de actuele en toekomstige ontwikkelingen die betrekking hebben op het waterbeheer en de rol en de positie van het waterschap en wat betekent dit voor de eisen die aan de bestuurlijke inrichting van het waterschapsbestel worden gesteld?'

Zoals in het preadvies wordt vermeld (p. 14), werd de rode draad in de discussies tijdens de werkbijeenkomsten gevormd door de impliciete stellingname ten aanzien van de vraag of het waterschap naar de toekomst toe primair een professionele zelfstandige uitvoeringsorganisatie óf een functionele mede-overheid zou moeten zijn. Aan deze vraag is de titel van dit hoofdstuk ontleend. Het antwoord op die vraag is uiteraard niet zonder betekenis. Het heeft niet alleen consequenties voor de meer algemene staatsrechtelijke positionering van het waterschap, maar ook voor de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur, de bestuurssamenstelling en de rol, plaats en functie van verkiezingen. De keuze voor een bepaalde identiteit van het waterschap heeft – zo wordt op p. 14 opgemerkt – echter ook gevolgen voor het denken over externe vraagstukken zoals taakverdeling en domeinafbakening, aard en vormgeving van de bestuurlijke samenwerking en de organisatie en het management. Deze gevolgen tonen het belang van het antwoord op voornoemde vraag, oftewel de keuze voor een bepaalde identiteit, overduidelijk

³⁵² Ook in het rapport van het Rathenau Instituut 'Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken', Peter van Rooy en Lydia Sterrenberg, Den Haag 2000, wordt aangedrongen op een steviger regierol van de provincies in het waterbeheer (p. 65).

³⁵³ 'Een bestuursschouw van het waterschap', Ernst & Young Consulting, Utrecht 2000.

aan. Voor de preadviseurs kan over dat antwoord geen enkele twijfel bestaan: zij kiezen nadrukkelijk voor de identiteit van functionele mede-overheid. Voor de volledigheid citeer ik de onderbouwing die zij voor deze keuze aanreiken (p. 40): 'In het waterschap als functionele overheid wordt in de Nederlandse verhoudingen een dam opgeworpen tegen een al te makkelijke 'integrale' afweging van dat belang tegen de bestuurlijke beslommingen van alledag. Water en waterhuishouding vormen in de Nederlandse verhoudingen een collectief goed van algemeen belang. Collectieve goederen van algemeen belang zijn van iedereen en dus heeft – onder normale omstandigheden – niemand in het bijzonder er belang bij dat goed te beschermen. Tenzij men die taak aan een persoon of instantie uitdrukkelijk opdraagt. Collectieve goederen zijn structureel kwetsbaar. Zij staan permanent onder dreiging van 'The Tragedy of the Commons': overgebruik, uitputting en verwaarlozing dreigen. Iedereen heeft er belang bij en dus heeft niemand een bijzonder belang bij de bescherming ervan tenzij men deze verantwoordelijkheid aan een afzonderlijke overheid opdraagt. Men gaat er altijd van uit dat 'een ander het wel zal doen'. Daarmee dreigt het gevaar 'dat niemand het doet'. Door een aparte institutionalisering wordt doelbewust een extra barrière ingebouwd om te voorkomen dat een wezenlijk algemeen belang in de concrete alledaagse belangenafweging aflegt tegen de telkens meer dringende vraagstukken uit de bestuurlijke actualiteit. Vele samenlevingen kennen een dergelijke bestuursvorm op terreinen die voor hen van 'constitutioneel belang' zijn. In Nederland is dat niet toevallig water. Meer dan de helft van de bevolking leeft beneden de zeespiegel en in rivieren- en poldergebieden hebben velen rechtstreeks belang bij een daadkrachtig en duurzaam veilig waterbeheer.

Separate institutionalisering geeft water een eigen stem en 'belangenvertegenwoordiger' in het bredere politieke en bestuurlijke proces. Het maakt de afweging van waterstaatkundige belangen tegen andere belangen tot een bewuster proces. Dat lijkt in de Nederlandse verhoudingen nog steeds een verstandige beslissing. Men heeft iemand 'probleemeigenaar' gemaakt. Het belang van water voor de Nederlandse samenleving rechtvaardigt in deze visie een bestuurlijke status aparte in een min of meer gelijkwaardige verhouding tot de mede-overheden.'

Kortom, Toonen en Glim typeren het waterschap als een functionele mede-overheid, als een belangengroependemocratie, die zelfs een Europese voorbeeldwerking zou kunnen vervullen (p. 43–44). Het algemene beeld is volgens de preadviseurs dat waterschappen hun werk inhoudelijk goed tot uitstekend doen. Na een eeuwenlange stabiliteit hebben zij juist de afgelopen decennia ook blijk gegeven van een groot innovatie- en aanpassingsvermogen (p. 13). In het licht van de eerdere beschouwing in paragraaf 5.2.3 is interessant dat zij over het waterschap spreken als een functionele ‘gebiedscorporatie’ (p. 41). Het onderscheid tussen beleid en uitvoering wijzen zij af aangezien in het model van de mede-overheden zowel strategie, beleid als uitvoering tot de zorg van beide partners, dat wil zeggen provincie en waterschap, behoren. Toonen en Glim staan daarbij geheel andere verhoudingen tussen provincie en waterschap voor, die minder op hiërarchie en meer op partnerschap gebaseerd zijn. In hun enthousiasme schieten zij naar mijn idee enigszins door waar zij suggereren (p. 31) om het algemene bestuurlijke toezicht uit de relatie tussen provincie en waterschap te halen, te verzelfstandigen of aan andere instanties op te dragen. Het spoort ook niet goed met hun op zichzelf juiste oproep aan de provincies om als zij niet tevreden zijn over de taakuitoefening van de waterschappen niet hun opheffing te bepleiten, maar het primair tot hun eigen verantwoordelijkheid te rekenen om wegen en maatregelen te bedenken waar langs het waterschap tot de orde geroepen kan worden (p. 41). Een zeker toezichtsinstrumentarium kan daarvoor toch moeilijk worden gemist. Deze constatering doet niet af aan de waarde van het onderhavige preadvies. Dit geldt te meer waar daarin ten slotte nog een agenda voor de toekomst wordt aangereikt, die bij voorkeur zou moeten uitmonden in een partnerschap voor water tussen provincies, waterschappen en gemeenten. Gesteld kan worden dat beide preadviseurs met het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003 op hun wenken zijn bediend.

6.4 Common pool resource management

In de vorige paragraaf is in het kader van de Bestuurschouw gesproken over collectieve goederen die bloot staan aan ‘The Tragedy of the Commons’. Voor een goed begrip is het noodzakelijk om iets langer stil te staan bij de theorie van het Common pool resource management (CPRM). Het watersysteem (irrigatie, grondwatervoorra-

den, verontreiniging) vormt namelijk een uitstekend voorbeeld van een common pool resource. Daarnaast kan worden gedacht aan de bossen, de visstand en de graslanden voor vee. De kern van de CPRM–theorie is dat deze common goods door overbenutting bedreigd worden ('the tragedy of the commons') en dat institutionele voorzieningen nodig zijn om dit te voorkomen. De belangen van het individu en de (lokale) gemeenschap dienen daartoe tot elkaar gebracht te worden, waarbij lokale institutionalisering en betrokkenheid van grote betekenis wordt geacht. De beide hoofdstukken van J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen in 'Waterschappen in Nederland'³⁵⁴ vormen een uitgelezen vertrekpunt om deze theorie nader te verkennen. Na vijftien jaar kan in ieder geval worden geconcludeerd dat Raadschelders en Toonen geslaagd zijn in hun doelstelling om het waterschap als institutioneel orgaan in bestuurskundige kring onder de aandacht te brengen. De in hoofdstuk 1 genoemde dissertaties van Dolfing en Van Hijum die eveneens aandacht aan de CPRM–theorie besteden³⁵⁵, vormen daarvan het bewijs. In de dissertatie van Kuks³⁵⁶ staat Water Governance en de institutionele veranderingen in meer algemene zin centraal, waartoe de ontwikkelingen in een zestal Europese landen, waaronder Nederland, worden beschreven. Bij de problematiek van de agrarische verontreiniging van drinkwaterbronnen wordt de Nederlandse aanpak vergeleken met die van Florida. Ten slotte besteedt Kuks aandacht aan het debat over marktwerking in de watersector, waarbij door hem een steeds sterker publiek domein wordt geconstateerd. De door Raadschelders en Toonen opgestelde onderzoeksagenda is dus inderdaad opgepakt en ook mijn onderzoek met een bestuurlijk–juridische, rechtshistorische en bestuurskundige invalshoek valt met enige fantasie tot die onderzoeksagenda te rekenen.

De CPRM–theorie is ontwikkeld door Elinor Ostrom³⁵⁷, terwijl ook de publicaties van G. Hardin van belang zijn.³⁵⁸ Ostrom heeft beschreven dat de gebruikelijke benade-

³⁵⁴ 'Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling', onder redactie van J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen, Hilversum 1993, p. 1–12 en 179–191.

³⁵⁵ B. Dolfing (diss.), p. 49–72 en 417–509; Van Hijum (diss.), p. 5–12 en 159–172.

³⁵⁶ Stefan M.M. Kuks, 'Water Governance and Institutional Change', Universiteit Twente/CSTM, Enschede 2004.

³⁵⁷ E. Ostrom, 'Governing the Commons. The Evolution of institutions for collective action', Cambridge 1990.

ring om collectieve goederen tegen uitputting te beschermen, te weten centralisatie van de besluitvorming of privatisering, onvolledig is. Er is een ‘derde weg’ ter vermijding van ‘the tragedy of the commons’ en die ligt in (kleinschalige) samenwerkingsverbanden. Centralisatie heeft zo zijn nadelen. Van Hijum³⁵⁹ formuleert dit als volgt: ‘Centralistische systemen maken van mensen een ‘consument’ van overheidsvoorzieningen, in plaats van participant in een samenlevingsverband dat zich richt op hun collectieve belangen. Door de schaalvergroting en juridisering van verhoudingen gaat dit besef echter verloren. Vanwege het onpersoonlijke en afgedwongen karakter is ook de kans op ontduiking van verplichtingen groter’. Ostrom heeft een aantal van dergelijke lang bestaande CPRM-organisaties onderzocht in de wereld en het relatieve succes daarvan vanuit een achttal ontwerpprincipes verklaard.³⁶⁰ Dit zijn achtereenvolgens:

- duidelijke geografische en sociologische begrenzing van het gemeenschappelijk goed;
- congruente en adequate regels;
- collectieve keuze-arrangementen oftewel vertegenwoordiging van belanghebbenden;

³⁵⁸ G. Hardin, ‘The Tragedy of the Commons’, *Science* jaargang 162, 1968, p. 1243–1248.

³⁵⁹ Van Hijum (diss.), p. 160.

³⁶⁰ E. Ostrom, p. 88–102. Zie voorts in het bijzonder Elinor Ostrom, Roy Gardner en James Walker, ‘Rules, Games & Common Pool Resources’, University of Michigan 1994, voor een uitwerking van de CPRM-theorie en een aantal veldonderzoeken; Michael D. Mc-Ginnis, ‘Polycentric Games and Institutions. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis’, University of Michigan 2000 en ‘Going Beyond Panaceas Special Feature’, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 2007. In laatstgenoemde publicatie is onder meer een bijdrage opgenomen van Ruth Meinzen-Dick, getiteld ‘Beyond panaceas in water institutions’ (p. 15200–15205), waarin zij de verschillende institutionele aanpak (‘State Institutions, Water Users Associations and Water Markets’) in een aantal landen van de irrigatie van water vergelijkt. Haar conclusie (p. 15205) luidt: ‘There is no single solution for all water problems. A strong focus on a single institutional pillar, whether public, collective, or private, has too often ignored the need for a polycentric combination of each of these types of institutions’. Eén-dimensionale institutionele oplossingen bestaan niet in het waterbeheer, lijkt zij daarmee te zeggen.

- adequaat toezicht op naleving regels;
- sanctiebevoegdheden;
- instrumenten voor conflictoplossing;
- zelfstandige besluitvorming;
- inbedding in andere (grotere) bestuursverbanden.

Uit deze opsomming blijkt dat, zoals Raadschelders en Toonen concluderen, het Nederlandse waterschap als een van 's werelds oudste CPRM–instituties kan worden gekarakteriseerd (p. 190–191). Tegenwoordig is dat karakter wellicht minder manifest dan voorheen, toen groepen grondeigenaren gezamenlijk de handen ineen sloegen. Evident is dat een aantal van deze ontwerpprincipes nog steeds op het waterschap anno 2008 van toepassing is. Daarbij stellen Raadschelders en Toonen terecht dat het waterschapsinstituut de afgelopen eeuwen het nodige aanpassingsvermogen en veerkracht heeft getoond (p. 190).³⁶¹

Indirect is deze theorie van het CPRM ook voor de hedendaagse institutionele vormgeving van het waterschap van betekenis. Niet omdat zij onweerlegbaar aangeeft dat het regionale waterbeheer bij voorkeur aan een CPRM–organisatie dient te worden opgedragen, al reikt zij daarvoor wel de nodige argumenten aan, maar vooral omdat zij een aantal ontwerpprincipes aanreikt die bij de institutionele vormgeving van het waterschap ook in de toekomst niet uit het oog mogen worden verloren.

6.5 Het IPO–advies ‘Provincies maken ruimte voor water’

Gezien de opmerkingen over de rol en positie van de provincie in de hiervoor besproken documenten is het nuttig om na te gaan hoe de provincies hier zélf tegenaan kijken. Het onderhavige advies leent zich daar goed voor. Het advies is opge-

³⁶¹ In bepaalde opzichten staat de huidige modernisering overigens haaks op het CPRM–karakter van het waterschap. De directe verkiezingen voor de ingezetenen met een grote rol voor politieke partijen doen afbreuk aan de gedachte van de belangengroependemocratie. Zie aldus Theo A.J. Toonen, Gerrit S.A. Dijkstra en Frits van der Meer, ‘Modernization and reform of Dutch waterboards: resilience or change?’, *Journal of Institutional Economics* (2006), 2 : 2, 181–201.

steld door de ad hoc-Commissie Water onder leiding van ir. J.M. Leemhuis-Stout en richtte zich op de gewenste rol en positie van provincies bij de aanpak van de problematiek van de waterhuishouding.³⁶² Het advies spitste zich overigens toe op de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke ordening gaat het achtereenvolgens om bestemmen, inrichten en beheren. Volgens het bestaande wettelijke instrumentarium is het bestemmen van ruimte voorbehouden aan de algemene democratie (Rijk, provincies, gemeenten). Voorafgaande aan het bestemmen van ruimte brengen waterbeheerders wensen en randvoorwaarden in vanuit het watersysteem. Vervolgens is het aan de algemene democratie om een brede afweging te maken tussen ruimtelijke bestemmingen en eventuele gevolgen voor een bepaald watersysteem.

De belangrijkste conclusie op dit punt luidt dat er tekortkomingen zijn in de beleidsvoering op het gebied van water. Binnen de provincies worden streekplannen en waterhuishoudingsplannen onvoldoende op elkaar afgestemd. Soms staan ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies haaks op elkaar. De provinciale regierol dient te worden versterkt.³⁶³

6.6 Het advies 'Water in orde'

Een volgend document dat in dit kader vermelding verdient is het van eind 2001 daterende advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) met de titel 'Water in orde'.³⁶⁴ Dit breed opgezette en uitvoerig gedocumenteerde advies, dat het inte-

³⁶² Advies 'Provincies maken ruimte voor water' Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2000. Zie over dit advies de beschouwing van P. Jasperse, HWS 2000, p. 1134–1143.

³⁶³ In meergenoemd rapport van het Rathenau Instituut (p. 78) wordt opgemerkt dat, mede als gevolg van schaalvergroting en verdere professionalisering van zowel gemeenten als waterschappen, in de rol van provincies op het gebied van integraal waterbeheer een verschuiving optreedt van zelf doen naar regisseren van beleids- en planprocessen. Deze nieuwe regierol betekent onder meer dat provincies bepaalde activiteiten, zoals het uitvoeren van meetprogramma's in watersystemen of het ontwikkelen van waterkennis, niet zelf moeten doen, maar aan waterschappen moeten overlaten.

³⁶⁴ Advies 'Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid', Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2001.

graal waterbeleid als uitgangspunt kiest, start met een beschrijving van de vele ontwikkelingen in het waterbeleid waarbij de aandacht in het bijzonder gericht wordt op de aanbevelingen van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (Commissie Tielrooij) en de betekenis van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Vervolgens wordt de noodzakelijke versterking van de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening kort verkend, in welk kader treffend gesproken wordt over ‘ruimtelijke ordening op waterbasis’ (p. 23). Hierna komen de knelpunten en uitdagingen aan bod. Daarbij wordt onder verwijzing naar het eerdergenoemde preadvies van Toonen en Glim de polycentrische setting van het waterbeleid benadrukt: ‘waarbij een veelheid van belangen, organisaties en instellingen uit de overheids- en niet-overheidssfeer een aandeel heeft of opeist’ (p. 27). Volgens de Rob is sprake van een ‘bont gezelschap van (overheids)spelers op het terrein van het waterbeleid’ (p. 27). In totaal zijn – anno 2008 kan in de verleden tijd gesproken worden – ongeveer 650 overheden belast met formele watertaken, waardoor onder meer sprake is van een waterplannenwoud.³⁶⁵ Van die 650 overheden vormen de gemeenten het leeuwendeel, voeg ik hier van mijn kant voor een goed begrip aan toe. Deze bestuurlijke versnippering kan integraal waterbeleid belemmeren, met name in extern opzicht: de mate waarin ‘water’ is geïntegreerd met aanpalende beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, milieu, landbouw, natuur en recreatie (p. 30). De Rob lijkt daarbij in een voetnoot te erkennen dat de complexiteit van de materie een complexe bestuurlijk-organisatorische setting in de hand werkt of zelfs vereist. Waar het dan om gaat is deze ‘complexiteit’ hanteerbaar en transparant te maken. Geldof³⁶⁶ heeft hier in zijn proefschrift ook op gewezen en het ‘complexe adaptieve systeem’ aangereikt om het ingewikkelde geheel te kunnen overzien. Niet voor niets luidde de eerste stelling bij zijn proefschrift: ‘Door te accepteren dat integraal waterbeheer complex is, wordt het eenvoudiger’.

De Rob wijdt ook een tweetal korte beschouwingen aan de bestuurlijk-organisatorische invulling van de deelstroomgebiedbenadering en de territoriale integraliteit versus de sectorale functionaliteit. Op dit laatste punt grijpt de Rob terug

³⁶⁵ Eerder was hierop ook al door het Rathenau Instituut gewezen (Rapport ‘Het blauwe goud verzilveren’, Den Haag 2000, p. 63).

³⁶⁶ Govert D. Geldof, ‘Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer’ (diss.), Deventer 2001.

naar een advies van zijn voorloper, de Raad voor het binnenlands bestuur, die zoals in hoofdstuk 3 reeds is gemeld, de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur in 1988 als volgt karakteriseerde: 'Functionele decentralisatie kan slechts aanvullend functioneren op de in de Grondwet vastgelegde hoofdstructuur van de overheidsorganisatie en mag de taakvervulling van de tot die hoofdstructuur behorende organen en lichamen van algemeen bestuur niet belemmeren' (p. 32). Het primaat ligt dus nadrukkelijk bij het algemeen bestuur. In een volgend hoofdstuk gaat de Rob nader in op de mogelijke consequenties van een en ander voor waterschappen, provincies (meer regie) en gemeenten (meer betrokkenheid), waarbij het zwaartepunt duidelijk bij de waterschappen ligt. Het advies wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Door zijn opzet en de ingewonnen adviezen van Boogers (KUB), Van Rijswick en Van Hall (beiden UU) is sprake van een goede analyse en van een waardevol advies. Door zijn brede insteek komen vrijwel alle actuele ontwikkelingen en knelpunten in het waterbeleid aan de orde en worden deze van heldere conclusies en aanbevelingen voorzien, hetgeen niet wegneemt dat op een enkel punt zeker kritiek mogelijk is. Die opzet en insteek betekent tegelijkertijd dat het advies het bestek van deze beschouwing al snel te buiten gaat. Ik zal mij dan ook beperken tot de elementen daarvan die specifiek de positie van het waterschap betreffen.

Alhoewel de Rob reeds in de inleiding (p. 11) aangeeft dat de huidige bestuurlijk-organisatorische structuur niet ter discussie zal worden gesteld, hebben sommige aanbevelingen potentieel een ver(der)gaande strekking.³⁶⁷ Hiervoor is er al even op gewezen dat de Rob van oordeel is dat het algemeen bestuur het primaat heeft boven het functioneel bestuur. In deze visie geeft het algemeen bestuur – in het bijzonder de provincie – de strategische en beleidsmatige kaders aan waarbinnen waterschappen hun taken uitoefenen. De waterschappen dienen zich bij de uitoefening van die taken te beperken tot hun kerntaken: zorgen voor droge voeten en schoon water. Dit betekent dat de functionaliteit van waterschappen geaccentueerd moet worden en daarmee het karakter van waterschappen als 'waarborgde-

³⁶⁷ Zo pleit de Rob onder meer – ook al vormt het 'water' daarvoor op zichzelf onvoldoende aanleiding – voor een discussie over de provinciale schaalgrootte (p. 51–52 en 64).

mocratie' (p. 49). Deze terminologie is ontleend aan Boogers en Tops³⁶⁸ en wil zeggen dat de waterschapstaken worden onttrokken aan een algemene belangenafweging, zodat het belang van droge voeten en schoon water 'gewaarborgd' is en niet bloot staat aan politieke discussies en de betrokkenheid van specifieke belangencategorieën is gewaarborgd (p. 32–33). Het zijn weliswaar andere bewoordingen, maar deze benadering bevat op zijn minst sporen van het hiervoor beschreven Common pool resource management.

Terzijde merkt de Rob op (p. 49) dat bij een puur operationeel karakter van waterschappen een 'zbo-achtige' structuur zou kunnen passen. Het waterschap zou dan transformeren tot een provinciaal zbo met een bestuur dat onder toezicht van de provincie valt. In een dergelijke constructie zijn verkiezingen overbodig en zal een ander stelsel van financiering gelden. Kennelijk borduurt de Rob hiermee voort op een opmerking in het eerdergenoemde preadvies van Toonen en Glim³⁶⁹, de suggestie is verder niet uitgewerkt en staat overigens haaks op de typering door Toonen en Glim van het waterschap als functionele mede-overheid en belangengroependemocratie. Op het punt van de financiering van de waterschapstaken pleit de Rob voor een fundamenteel onderzoek, ook al wordt elders weer benadrukt dat de specifieke financiering van de uitvoering van het concrete waterbeheer zorgt dat de taakuitoefening daadwerkelijk en naar behoren kan gebeuren (p. 55). De Rob voert hiervoor onder meer aan dat afzonderlijke waterschappen te maken kunnen krijgen met kosten die gemaakt dienen te worden ten behoeve van belangen van buiten het eigen territoir, terwijl andersom bepaalde waterschappen zullen kunnen profiteren van uitgaven die door anderen worden gemaakt. Een verevening van kosten en belastingcapaciteit ligt volgens de Rob dan in de rede (p. 51).³⁷⁰ In de vorm van het IBO bekostiging regionaal waterbeheer, dat hierna aan de orde komt, werd het pleidooi van de Rob gehonoreerd.

Ten slotte meld ik nog dat de Rob vrij uitvoerig stilstaat bij de mogelijke gevolgen van de KRW voor de gebiedsindeling van de waterschappen, waarbij dankbaar ge-

³⁶⁸ M.J.G.J.A. Boogers en P.W. Tops, Bestuurswetenschappen 2000/4, p. 293.

³⁶⁹ Toonen en Glim, p. 35.

³⁷⁰ Gezien het latere rapport van de Commissie Vellinga (zie hoofdstuk 8) had de Rob hier een vooruitziende blik.

bruik is gemaakt van een advies van Van Rijswick. Terecht wordt geconcludeerd dat met het oog op een juiste implementatie van de KRW de focus bij toekomstige waterschapsreorganisaties nog meer op de (deel)stroomgebiedbenadering zal moeten liggen. Daarbij wordt gewezen op een desbetreffende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak³⁷¹, die overigens een reorganisatiebesluit betrof dat juist vóór de inwerkingtreding van de KRW was genomen. De Rob suggereert voorts dat de KRW tot verdere schaalvergroting van de waterschappen zou kunnen nopen.

6.7 Het IBO bekostiging regionaal waterbeheer

Een rapport dat in dit kader zeker niet mag ontbreken is het eindrapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van het regionale waterbeheer. In dit onderzoek dat weliswaar primair een financiële insteek had, kwam de positie van het waterschap namelijk pregnant aan de orde. Zo pregnant zelfs dat het voor velen al snel niet langer over de meest adequate financieringsstructuur, maar vooral over de toekomstige positie van het waterschap leek te gaan. L’histoire se répète. Ook de discussie die een goede 30 jaar eerder leidde tot het Diepdelversrapport en de regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ kwam, zoals we in hoofdstuk 3 hebben kunnen zien, aanvankelijk voort uit financiële overwegingen. Voldoende reden dus om bij dit rapport en het desbetreffende kabinetsstandpunt van begin 2004³⁷² stil te staan. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de passages over de financiering van het watersysteembeheer; de passages over de financiering van het waterketenbeheer zijn in dit verband minder relevant.³⁷³

In de werkgroep die het rapport heeft opgesteld, waren liefst zeven departementen vertegenwoordigd (AZ, BZK, EZ, LNV, FIN, V&W en VROM). Daarnaast namen

³⁷¹ ABR 11 juli 2001, AB 2001, 232, m.nt. AvH en HWS 2001, p. 736–739 m.nt. H.J.M. Haves.

³⁷² TK 2003–2004, 29428, nr. 1. Zie hiervoor ook mijn beschouwing in TO, april 2004, p. 54–60.

³⁷³ Zie hiervoor hoofdstuk 7.

IPO, Unie en VNG en twee externe deskundigen aan de beraadslagingen deel. Voorzitter van de werkgroep was prof.dr. M.H. Meijerink. De werkgroep startte haar werkzaamheden in oktober 2002 en rondde deze via de vaststelling van een eindrapport in juli 2003 af. De centrale doelstelling van het onderzoek bestond, mede gezien de voorziene kostenstijgingen in het waterbeheer (Waterbeheer in de 21^e eeuw, Europese Kaderrichtlijn Water, vervangen rioleringen en dergelijke), uit het via een grotere eenvoud, doelmatigheid en kosteneffectiviteit bereiken van kostenbesparingen in het watersysteem- en waterketenbeheer. De perceptiekosten – dat zijn de kosten die gemaakt worden om de diverse heffingen binnen te krijgen³⁷⁴ – stonden daarbij met name in het blikveld. De noodzakelijke extra investeringen in het waterbeheer, waarin momenteel (exclusief de uitgaven van het Rijk) zo'n kleine € 4 miljard per jaar omgaat, zijn ook niet gering. Het IBO-rapport geeft de volgende cijfers. Maatregelen ter voorkoming van wateroverlast en het anders omgaan met water vragen in de regio voor de periode tot 2015 om een totale investering van circa. € 8 miljard (inclusief de kosten van beheer en onderhoud is dit € 9 miljard). In de periode tot 2050 bedraagt deze investering circa € 16 miljard (inclusief de kosten van beheer en onderhoud € 19 miljard). Voor vervanging van de riolering is in de komende decennia een investering nodig van € 5 miljard en mogelijk nog zo'n bedrag voor het anders omgaan met regenwater in stedelijk gebied. Een en ander zal hoe dan ook gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de lasten voor de burgers en bedrijven. De werkgroep heeft, zoals uit het voorwoord van de voorzitter blijkt, geen unanimiteit kunnen bereiken. Dit geldt in het bijzonder voor de financiering van het watersysteembeheer en de bijbehorende consequenties voor de positie van de waterschappen, waarover binnen de werkgroep te verschillend werd gedacht. Via het vaststellen van een eindrapport heeft de werkgroep haar werkzaamheden in juli 2003 beëindigd. Ruim een half jaar later werd het rapport met het verschijnen van het kabinetsstandpunt openbaar.

In het IBO-rapport is voor de financiering van het watersysteembeheer een viertal varianten opgenomen, die afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt grote con-

³⁷⁴ Zie voor overzichten van de perceptiekosten en van de verschillende waterheffingen p. 22 en bijlage 3 van het rapport.

sequenties hebben voor de bestuurlijk–organisatorische positie van het waterschap. In concreto gaat het om een tweetal regionale (decentrale) en een tweetal nationale (centrale) varianten. Bedoelde varianten kunnen als volgt worden beschreven.

A Regionale variant

De regionale variant betreft een vereenvoudiging van de huidige situatie en is geënt op waterschappen op deelstroomgebiedsniveau. Er komt één watersysteemheffing in de plaats van de huidige drie bestemmingsheffingen. Deze heffing is voornamelijk op profijt en gedeeltelijk op solidariteit gebaseerd. Waterschappen blijven zelfstandige functionele overheden met eigen financiering. Door de democratische controle is er een ingebouwd streven naar doelmatigheid en efficiency (accountability). Bij deze variant bepaalt de algemene democratie de beleidsmatige opgave en in grote lijnen de omvang van de uitgaven. Het is voor de burger transparant waar het geld aan besteed wordt. Regionale wateropgaven worden voornamelijk regionaal opgepakt en bekostigd waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van kennis in de regio. Dit levert tariefverschillen tussen regio's op, maar dat is vanuit de profijtgedachte ook redelijk. De waterschappen hebben met deze variant voldoende mogelijkheden om de wateropgaven slagvaardig en effectief te realiseren. Door de vereenvoudiging naar één watersysteemheffing dalen de perceptiekosten aanzienlijk.

B Regionale waterfondsvariant

Deze variant gaat evenals variant A uit van één watersysteemheffing, deels op basis van profijt en deels op basis van solidariteit. Het solidariteitsdeel van de heffing kent een vaste voet in de vorm van een landelijk gelijk tarief dat de waterschappen afdragen aan een regionaal waterfonds. Doel van het regionale waterfonds is om te zorgen voor verevening van de lokale waterschapslasten tussen waterschappen. Het profijtdeel van de heffing vloeit rechtstreeks naar de waterschappen. Het collectief van de waterschappen – 'Unie plus' – draagt zorg voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De hoogte van het landelijk gelijke tarief wordt eveneens door het collectief van de waterschappen vastgesteld. De beleidskaders worden door Rijk en provincie aangegeven, waar-

door de integratie met andere beleidsterreinen wordt gewaarborgd. De wijze waarop de middelen worden verdeeld en hoe een en ander bestuurlijk-organisatorisch wordt vormgegeven, dient nader te worden uitgewerkt. Afhankelijk van de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van deze variant zal de (financiële) autonomie voor de individuele waterschappen in meerdere of mindere mate verdwijnen. Deze variant leidt niet tot een herpositionering van de waterschappen in organisatorische zin.

C Nationale waterfondsvariant

De middelen voor het regionaal watersysteembeheer worden ondergebracht in een nationaal waterfonds, bekostigd uit de algemene middelen. Een door de Kroon in te stellen Wateraad – waarin Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd – krijgt het mandaat voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De groei van het fonds wordt bepaald op basis van meerjarenafspraken gekoppeld aan de wateropgaven en wordt wettelijk vastgelegd. Vanwege de gebiedsspecifieke differentiatie van het watersysteem ligt de uitvoering van het regionale watersysteembeheer in handen van de waterschappen. Een waterfonds betekent een aanzienlijke vereenvoudiging van de financieringsstructuur. De verschillende heffingen en bijbehorende perceptiekosten verdwijnen. Met een fondsconstructie wordt de continuïteit gewaarborgd. Door de nauwere relatie met het Rijk nemen de mogelijkheden voor toezicht op de waterschappen toe. Bekostiging van de waterschappen uit een waterfonds kan mogelijk tot gevolg hebben dat de waterschappen meer en meer gaan fungeren als uitvoerende diensten van het algemeen bestuur. Het ligt in de rede bij vorming van de uitvoerende diensten de samenhang met het beheer voor het hoofdwatersysteem te bezien.

D Nationale variant

De nationale variant kent eenzelfde bekostiging als variant C en betreft het opheffen van de huidige scheiding in de financiering van het beheer van de hoofdwatersystemen enerzijds en van de regionale watersystemen anderzijds in de zin dat de financiering van de waterschapstaken eveneens voor rekening van het Rijk wordt gebracht (rechtstreekse financiering vanuit de begroting van het Mi-

nisterie van Verkeer en Waterstaat). Daarmee komt de financiële autonomie van de waterschappen in de vorm van een eigen belastinggebied te vervallen. Deze worden bovendien 'geherpositioneerd' tot vier dan wel zeven uitvoeringsorganisaties van het Rijk overeenkomstig de (deel)stroomgebiedbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water, waarmee de bestuurlijke autonomie komt te vervallen.

Duidelijk zal zijn dat met name beide nationale varianten een geheel andere kijk op de positie van het waterschap impliceren. Binnen en buiten de waterschapswereld werd dan ook met buitengewone belangstelling uitgezien naar de opstelling van het kabinet ten aanzien van deze varianten. Hierbij moet nog worden aangetekend dat dit kabinetsstandpunt zich niet beperkt tot het rapport van de IBO-werkgroep, maar tevens een oordeel geeft over de eerdere voorstellen van de Unie van Waterschappen om de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen te vereenvoudigen, de reactie van het IPO daarop en het eerdergenoemde advies van de Rob over bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer. In een bijlage bij het kabinetsstandpunt werden de hoofdpunten van deze documenten daartoe nog eens op een rij gezet.

Hoe luidde dan het oordeel van het kabinet over de aanbevelingen van de IBO-werkgroep?

De IBO-werkgroep kon zoals gezegd niet tot een eensluidende keuze voor één van de vier geschetste varianten komen. Het kabinet hakte de knoop door en koos in duidelijke bewoordingen, waarin de Bestuursschouw van Toonen en Glim goed te herkennen is, resoluut voor variant A. Ik citeer (p. 5): 'Watersysteembeheer is daarmee een existentieel belang en dus een overheidsverantwoordelijkheid. Deze taak ligt van oudsher bij een functionele overheid met een eigen financiering, het waterschap. Deze keuze is ook in het licht van de huidige en toekomstige wateropgaven nog steeds een verstandige. Door het waterbeheer onder te brengen bij een functionele overheid wordt de afweging in de algemene democratie tussen waterstaatkundige belangen en andere belangen tot een bewuster proces gemaakt. De eigen financiering stelt de waterschappen in staat om hun wateropgaven slagvaardig en effectief te realiseren. Het kabinet kiest daarom voor voortzetting van

het functionele bestuur voor het waterbeheer met een eigen financieringsstructuur overeenkomstig de in het IBO-rapport beschreven regionale variant (variant A).’ Verderop (p. 6) wordt vervolgd: ‘Het kabinet kiest derhalve niet voor de andere varianten die in het IBO-rapport zijn beschreven: de regionale waterfondsvariant en de nationale varianten. Deze andere varianten leggen de bekostiging niet neer in de regio waar de wateropgaven ook uitgevoerd moeten worden, maar, afhankelijk van de variant, op een centraler niveau. Het kabinet acht dit niet gewenst. Om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren is een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders naar het oordeel van het kabinet de beste keuze. In de regio kent men immers het eigen gebied; daar moet telkens gekozen worden voor maatwerkoplossingen passend bij de verschillende wensen die de gebruikers van het gebied aan het watersysteem stellen. Dit is ook de lijn waarop het Nationaal Bestuursakkoord Water is gebaseerd.’ De opvatting van het kabinet laat niets aan duidelijkheid te wensen over. Het kabinet (her)bevestigt de positie van het waterschap als regionale (deel)stroomgebiedbeheerder met zijn eigen bestuur en belastinggebied. Met name die eigen financiering stelt de waterschappen volgens het kabinet in staat om hun – niet geringe – wateropgaven slagvaardig en effectief te realiseren.³⁷⁵ Impliciet geeft het kabinet hier tevens mee aan niet te voelen voor de eerder voorzichtig door de Rob geopperde suggestie van een zbo-achtige toekomst voor het waterschap. Alhoewel het kabinetsstandpunt zoals gezegd ook een reactie op genoemd advies beoogt te zijn, wordt daar geen woord aan gewijd. De opvatting van het kabinet over de precieze vormgeving van de financiering van het watersysteembeheer en waterketenbeheer en de bestuurssamenstelling en verkiezingen van de waterschappen komt hierna in de hoofdstukken 8 en 9 aan de orde.

Na deze duidelijke keuze van het kabinet moest uiteraard het oordeel van de Tweede Kamer worden afgewacht.³⁷⁶ De Tweede Kamer besprak het kabinetsstandpunt op 30 juni 2004 tijdens een algemeen overleg met de regering en kon daarbij tevens beschikken over een in opdracht van de UvW door Toonen c.s. uit-

³⁷⁵ Deze conclusie sluit goed aan bij de strekking van het eerdere advies van de Rob.

³⁷⁶ Zie hiervoor mijn beschouwing in TO, augustus 2004, p. 140–142.

gebracht preadvies.³⁷⁷ Weliswaar concentreerde dit advies zich met name op de bestuurssamenstelling en verkiezingen van de waterschappen – het komt in hoofdstuk 9 dan ook nog aan de orde –; de beschouwing over de kracht van de waterschapsformule die in het licht van moderne internationale wetenschappelijke inzichten³⁷⁸ als een ‘Gouden Formule’ werd gekwalificeerd, had echter nadrukkelijk een veel wijdere strekking. Van belang is ook dat Toonen c.s. de klemtoon in het IBO-rapport op efficiency en kostenbesparingen in het licht van modern internationaal bestuurswetenschappelijk onderzoek als precies de verkeerde manier typeerden om het waterbeheer in Nederland aan de orde te stellen. De ‘governance’ vraag achtten zij veel wezenlijker. Het oordeel van de Tweede Kamer laat zich in een paar zinnen samenvatten. Van diverse zijden (CDA, VVD en SGP) werd waardering voor het functionele waterschapsbestel geuit, waarbij onder meer gerefereerd werd aan bovengenoemd advies van Toonen c.s. Op een besteldiscussie bleek de Tweede Kamer niet te zitten wachten. De grote wateropgaven die moesten worden opgepakt waren aan deze opstelling niet vreemd. Wel zouden PvdA en LPF nog eens graag variant C uit het IBO-rapport (de nationale waterfondsvariant) nader ‘doorgerkend’ zien. Staatssecretaris Schultz van Haegen van Verkeer en Waterstaat bestreed de noodzaak daarvan en verdedigde met kracht de keuze van het kabinet voor variant A. Door de heer Boelhouwer (PvdA) werd weliswaar nog een desbetreffende motie³⁷⁹ ingediend, maar deze werd na door de regering te zijn ontraden verworpen.

Met dit parlementaire oordeel verdween het IBO-rapport, dat potentieel grote gevolgen voor de positie van het waterschap kon hebben, even snel als geruisloos uit beeld. De specifieke financiële elementen van dit rapport komen in hoofdstuk 8 nog aan de orde.

³⁷⁷ ‘De bestuurlijke structuur van het waterschap; weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes’, Theo Toonen, Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer, Bestuurskunde Leiden, maart 2004. Zie voor een interview met Toonen over dit advies HWS 2004, p. 18–21.

³⁷⁸ De preadviseurs doelden hierbij op een overzichtsartikel in *Science* (vol. 302, 12 december 2003, p. 1861–1930) inzake 35 jaar onderzoek naar de ‘Commons’.

³⁷⁹ TK 2003–2004, 29428, nr. 4.

6.8 De discussienotitie 'Maatwerk in het middenbestuur'

Zoals reeds aangegeven is in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk, gaf het medio 2005 verschenen rapport van de Commissie De Grave een extra dimensie aan de discussie over de positie van het waterschap, doordat nu ook het verminderen van de bestuurlijke drukte als een belangrijke doelstelling van de (her)inrichting van de overheidsorganisatie werd gezien.³⁸⁰ In dat kader mag de begin mei 2006 door minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar buiten gebrachte discussienotitie 'Maatwerk in het middenbestuur' hier niet ontbreken.³⁸¹ Met deze notitie beoogde de minister richting te geven aan de publieke discussie over de bestuurlijke organisatie van ons land, toegespitst op het middenbestuur. Dat begrip werd overigens ruim geïnterpreteerd aangezien het gehele decentrale bestuur de revue passeerde; in zekere zin betrof de notitie zelfs vooral de gewenste schaalgrootte van de gemeenten. Democratische legitimatie, differentiatie en beperking van de bestuurlijke drukte vormden leidende criteria bij de gedachtevorming. De waterschappen kwamen in de notitie niet expliciet aan de orde. Zij moesten het doen met een voetnoot op p. 5, waar zij in dit geval overigens weinig problemen mee zullen hebben gehad. De tekst daarvan luidde namelijk: 'Het functioneren van de waterschappen heeft de afgelopen decennia al volop aandacht gekregen. Bedacht moet worden dat het aantal waterschappen is teruggebracht van 2.500 naar 27 en het aantal waterschapsbestuurders is teruggebracht van enkele tienduizenden naar nog geen 900. De bestuurlijke slagkracht van de waterschap-

³⁸⁰ Zie ook Wouter Bos, die in 'Dit land kan zoveel beter', Amsterdam 2006, p. 151-152, centralisatie een heilloze route noemt en meer taken naar de gemeenten wil overbrengen als bestuursorgaan dat het dichtst bij de mensen, de problemen en de oplossingen ligt. Vervolgens merkt Bos op: 'Andere bestuurslagen mogen worden geschrapt. Het is te gek voor woorden dat een Nederlandse burger in dit kleine land met soms wel acht verschillende bestuurslagen te maken krijgt: stadsdeel, gemeente, waterschap, regio, provincie, landsdeel, land, Europa. Daar kunnen er echt wel twee tussenuit.'

³⁸¹ TK 2005-2006, 30300 VII, nr. 60.

pen is daardoor al aanzienlijk vergroot'.³⁸² Verderop (p. 7) in de notitie benadrukte de minister dat waterschappen naast de veiligheidsregio's de enige legitieme uitzondering op het primaat van de bestuurlijke – lees Thorbeckiaanse – hoofdstructuur zijn. 'De functionele slagvaardigheid dient' – zo werd opgemerkt – 'hier evident te prevaleren boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimatie'.

De notitie concentreerde zich vervolgens op de toekomst van gemeenten, Wgr-regio's en provincies waar men, naar de ervaring leert, al snel de bestuurlijke handen aan vol zal hebben. De beoogde schaalvergroting van de gemeenten, waarbij de grens op 20.000 inwoners werd gelegd, doet daarbij op zijn minst denken aan de schaalvergroting die de afgelopen jaren bij de waterschappen is opgetreden. De boodschap is helder: voor rigoureuze ingrepen in het waterschapsbestel bestond volgens de regering geen aanleiding. Aldus werd tegelijkertijd een oordeel uitgesproken over de eind 2005 tijdens de begrotingsbehandeling van BZK aangenomen motie Boelhouwer (PvdA), waarin de regering werd verzocht om in het kader van de discussie over 'bestuurlijke drukte' en het middenbestuur nadrukkelijk de zelfstandige positie van de waterschappen en andere functionele besturen te betrekken.³⁸³ Vermeldenswaard daarbij is nog dat de heer Boelhouwer zijn politieke pijlen in een eerdere motie uitsluitend op de waterschappen richtte.³⁸⁴ De 'andere functionele besturen' verschenen pas in een latere versie ten tonele. De regering toonde zich in mijn ogen aldus consistent. Het zou toch weinig geloofwaardig zijn om praktisch gelijktijdig enerzijds een wetsvoorstel in te dienen dat het waterschapsbestel beoogt te moderniseren en anderzijds een discussie te entameren over de (zelfstandige) positie van de waterschappen. Dit geldt te meer waar een van de belangrijkste elementen van dat wetsvoorstel bestaat uit het versterken van de democratische legitimatie van en de betrokkenheid van burgers bij de waterschappen, waartoe ook genoemde motie expliciet opriep.

³⁸² Dit proces gaat trouwens nog even door. De Wet modernisering waterschapsbestel brengt door de beperking van de maximale omvang van de waterschapsbesturen tot dertig leden het aantal waterschapsbestuurders naar verwachting met enkele honderden terug.

³⁸³ TK 2005–2006, 30300 VII, nr. 40.

³⁸⁴ TK 2005–2006, 30300 VII, nr 24.

Het oogmerk van minister Remkes om nog tijdens de kabinetsperiode een visie te ontvouwen op de toekomst van het middenbestuur die als basis zou kunnen dienen voor verdere besluitvorming bij de kabinetsformatie, werd door de val van het kabinet Balkenende III eind juni 2006 enigszins verstoord. Eind oktober 2006 bracht de minister niettemin zijn ‘verkenning’ uit, getiteld ‘De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst’.³⁸⁵ Deze verkenning vormde een verdieping van de eerdere discussienotitie ‘Maatwerk in het middenbestuur’ en was mede gebaseerd op de uitkomsten van de debatten en gesprekken over en de reacties op deze discussienotitie. De waterschappen werden in deze nieuwe notitie wederom uit de wind gehouden. In een voetnoot op p. 5 valt te lezen: ‘Ik wil in deze verkenning het bestaansrecht van de waterschappen (.....) niet ter discussie stellen. Bij de waterschappen is na een grote reorganisatie het aantal teruggebracht tot 27 en is er een belangrijke professionaliseringsslag gemaakt. Daarnaast ligt nu de wet ‘Modernisering Waterschapsbestel’ bij het parlement waarin de positie van de waterschappen opnieuw wordt geborgd’. De minister wees dus expliciet op het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel en gaf daarmee aan niet gelijktijdig een besteldiscussie aan te willen gaan.

Eerder had de reeds genoemde Raad voor het openbaar bestuur zich al aan de zijde van de minister opgesteld. In zijn van september 2006 daterende advies ‘Bestuur op maat. Advies over middenbestuur’ liet de Raad de waterschappen expliciet buiten beschouwing, hetgeen op p. 12 als volgt werd gemotiveerd: ‘Dit laatste gebeurt niet omdat waterzorg en waterbeheer geen belangrijke maatschappelijke en bestuurlijke opgaven zouden zijn, integendeel. De Raad constateert dat in de afgelopen decennia een forse schaalvergroting van de waterschappen heeft plaatsgevonden en dat er in het algemeen sprake is van goed functionerend en doelmatig functioneel bestuur binnen de provinciale randvoorwaarden.’ Alhoewel de Raad de bestuurlijke hoofdstructuur, bestaande uit Rijk, provincies en gemeenten, centraal stelde, werd benadrukt dat het een misverstand is om te denken dat deze structuur als een strak constitutioneel keurslijf bedoeld is, waar binnen geen enkele ruimte zou bestaan om flexibel tot verschuivingen van taken en tot effectieve sa-

³⁸⁵ TK 2006–2007, 30800 VII, nr. 14.

menwerking te komen. Gesignaleerd werd dat er op het niveau van het middenbestuur verschillende functionele hulpstructuren bestaan die bepaalde afgebakende functies vervullen en dus een gesloten huishouding hebben. In dit kader wees de Rob op de waterschappen die ‘hun waarde al eeuwen hebben bewezen’. Het zal met hun eerbiedwaardige leeftijd te maken hebben dat de waterschappen zich volgens de Rob in het oudste vertrek van het regelmatig verbouwde ‘huis van Thorbecke’, dat wil zeggen in het souterrain, ophouden (p. 14). In dit geval zullen de waterschappen weinig moeite hebben gehad met het predikaat ‘hulpstructuur’ en hun ondergrondse onderkomen. Opvallend is dat de Rob met geen woord meer repte over de eerder terloops geopperde suggestie van het waterschap als mogelijk provinciaal zbo, waaraan in zijn advies van eind 2003 inzake ‘Andere openbare lichamen in de Grondwet’ nog werd gerefereerd.³⁸⁶ Kennelijk heeft de Raad voor het openbaar bestuur deze gedachte verlaten.

Dit laatste geldt uitdrukkelijk niet voor Tweede Kamerlid Boelhouwer, die zoals hiervoor is gebleken zich in het IBO-debat en bij de begrotingsbehandeling van BZK buitengewoon geïnteresseerd toonde in de positie van het waterschap. In een interview met Maarten Gast voor het blad H₂O van eind 2006³⁸⁷ zette de heer Boelhouwer zijn gedachten nog eens uiteen. Daaruit kwam naar voren dat de waterschappen als organisatie vanwege hun kennis en kunde volgens hem vooral behouden moeten blijven. De bestuurlijke verantwoordelijkheid zou echter ondergebracht moeten worden bij de algemene democratie, in casu de provincie, waarmee het waterschap een provinciaal zbo zou worden. Dit zou niet alleen de bestuurlijke drukte in het middegebied ten goede komen, maar ook een besparing van 120 miljoen euro per jaar opleveren.³⁸⁸ Op zichzelf acht ik het positief dat de waterschappen ook volgens Boelhouwer als zodanig moeten blijven bestaan aangezien

³⁸⁶ ‘Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III’, december 2003, p. 20–21.

³⁸⁷ H₂O 2006, nr. 22, p. 8–9.

³⁸⁸ L. Harpe gaat nog iets verder en spreekt in Binnenlands Bestuur van 29 februari 2008, p. 4–5, van een besparing van ‘honderden miljoenen’ als de bestuurlijke top bij de waterschappen zou worden wegehaald.

zij hun taken naar behoren uitoefenen. Met het opheffen van de waterschappen als functionele mede-overheid is de bestuurlijke drukte echter allesbehalve opgelost. Vanuit dat perspectief leggen de waterschappen weinig gewicht in de schaal. Illustratief in dit verband is het in het advies van de Rob 'Bestuur op maat' op p. 41 opgenomen overzicht van functionele hulpstructuren in en ten behoeve van de Randstad. En wat te denken van het in de verkenning van minister Remkes (p. 13) genoemde feit dat de gemiddelde Nederlandse gemeente in 27 intergemeentelijke samenwerkingverbanden participeert? Wat het financiële gewin betreft slaat Boelhouwer de plank mis. Wat door hem in navolging van het eerdere IBO-rapport over het hoofd gezien wordt, is dat de waterschappen (of de provincies) zullen moeten blijven heffen. Europeesrechtelijk gezien – zie hiervoor hoofdstuk 10 – zullen de kosten van waterdiensten namelijk moeten blijven worden teruggewonnen hetgeen tot zg. perceptiekosten leidt, waardoor er van de beloofde besparing van 120 miljoen euro per jaar niet veel meer dan een slordige 10 à 15 miljoen euro overblijft (kosten van bestuur, verkiezingen e.d.).³⁸⁹ Dit buitengewoon beperkte voordeel zal zich echter pas op langere termijn uitbetalen; voor de kortere termijn zullen met name extra kosten moeten worden gemaakt (reorganisatie, wachtgelden, nieuwe huisvesting e.d.).

6.9 Het advies van de Commissie Versterking Randstad

Medio januari 2007 bracht de Commissie Versterking Randstad haar (titelloze) advies uit. De commissie stond onder voorzitterschap van oud-premier Kok en was eind september 2006 ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De opdracht van de commissie lag allereerst in het geven van een oordeel over de bestaande analyses omtrent de internationale concurrentiepositie van de Randstad. Ten tweede werd de commissie een oordeel gevraagd over de

³⁸⁹ In bijlage 11 bij het IBO-rapport was voor de nationale variant een totale besparing van 150 miljoen euro per jaar opgenomen. Naast de kosten van de inning van de waterschapshellingen (40 miljoen euro) en van de eigen verkiezingen (15 miljoen euro) waren in dit bedrag relatief grote posten voor een volume-/efficiencytaakstelling en schaalvoordelen van respectievelijk 45 en 50 miljoen euro verdisconteerd.

aard en de rol van bestuurlijke knelpunten die een doeltreffende aanpak van de Randstadproblematiek in de weg staan. Ten derde lag in de opdracht besloten dat de commissie een oordeel gaf over de oplossingskracht van de vier door de minister in diens 'verkenning' voorgestelde bestuurlijke scenario's en daaraan aanbevelingen verbond over de bestuurlijke versterking van de Randstad.

De commissie adviseerde kort samenvat als volgt. In de Randstad zou, in de plaats van de huidige vier provincies, één bestuur moeten komen dat de ruimtelijk-economische versterking van dit gebied centraal stelt en de ambitie ondersteunt om de Randstad een blijvende plaats te geven in de top-5 van Europese stedelijke regio's. Om tot dit Randstadbestuur te komen acht de commissie een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie nodig, onder regie van het nieuwe kabinet. De oplossing van ernstige knelpunten en het aanbrengen van noodzakelijke verbeteringen kunnen daar echter niet op wachten. Daarom zou nu al een Urgentieprogramma voor de Randstad ter hand moeten worden genomen gericht op de thema's ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, woon-, werk- en leefklimaat en kennis en innovatie. Een gezonde economische ambitie, gericht op een plaats in de top-5 van Europa, is volgens de commissie gerechtvaardigd en noodzakelijk. Daartoe zou een Randstadstrategie moeten worden opgesteld om de vele potenties die nu onderbenut zijn optimaal te ontwikkelen.

Er zou volgens de commissie dus één Randstadbestuur moeten komen dat de taken en bevoegdheden van de vier provincies en Wgr-plusregio's overneemt. Ook is een bestuurscultuur nodig waarin politieke durf, bestuurlijk leiderschap, internationale oriëntatie en vertrouwen ruimte krijgen en gewaardeerd worden. Tegelijkertijd is voldoende bestuurskracht van gemeenten cruciaal. In dat licht kan in de ogen van de commissie herindeling van gemeenten en een kritische blik op de stadsdeelraden aan de orde zijn. Het nieuwe kabinet moet de regisseur van deze bestuurlijke verandering zijn.

Opvallend is dat de waterschappen in het advies van de commissie nergens worden genoemd. Op enkele plaatsen wordt wel over 'water' gesproken; de organisatie van het waterbeheer komt echter niet aan de orde. De commissie concentreert zich op de toekomstige positie van provincies, gemeenten en stadsdeelraden in de

Randstad.³⁹⁰ Hieruit lijkt te mogen worden afgeleid dat de commissie geen reden heeft gezien de positie van de in de Randstad gelegen waterschappen ten principale aan de orde te stellen. Niet ondenkbaar is dat deze opstelling mede ingegeven is door een brief van de toch nog altijd acht 'Randstedelijke' waterschappen aan de commissie.³⁹¹ In deze brief constateerden deze waterschappen dat de schaalvergroting bij de waterschappen in de Randstad geen gelijke tred heeft gehouden met de discussies over de gemeentelijke en provinciale schaal, die zich met name in Noord- en Zuid-Holland al jaren door (vooral) stilstand kenmerken. Ook de waterschappen hebben daardoor last van de bestuurlijke drukte, hetgeen hen bijna hoorbaar doet verzuchten: 'Een slagvaardiger Randstadbestuur met robuuste gemeenten en een provincie die op een hoger schaalniveau opereert zou in onze optiek dan ook beter aansluiten bij onze eigen bestuurlijke schaal en onze competenties en taken'.³⁹²

Doordat de vier betrokken provincies, Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, sterk verschillend bleken te denken over het advies van de Commissie Kok is dit inmiddels in de bekende bureaulade gearriveerd. In het Coalitieakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007 wordt met geen woord gerept van het advies en het daarin bepleite ene Randstadbestuur. In hoofdstuk VI, onder 4, wordt weliswaar de opstelling van een Urgentieprogramma Randstad (Randstadoffensief) aangekondigd, echter zonder dat dit gekoppeld wordt aan enigerlei vorm van bestuurlijke reorganisatie. Waar de gemeenten zich in 2007 via het rapport van de Commissie Van Aartsen, getiteld 'De eerste overheid', zelf de maat

³⁹⁰ Zo kent de gemeente Amsterdam volgens een bericht in Binnenlands Bestuur van 6 juni 2008, p. 17, momenteel in totaal 417 bestuurders.

³⁹¹ Brief van 17 november 2006, kenmerk 614784, die overigens niet mede is ondertekend door het Flevolandse Waterschap Zuiderzeeland.

³⁹² Zie in vergelijkbare zin H.J.G. Bruens in diens bijdrage 'Verbrokkeld openbaar bestuur bemoeilijkt waterbeheer' in het themanummer Waterschappen van de Staatscourant van 16 november 1999, nr. 221, p. 5-7. Bruens toont zich hierin bezorgd over 'de verbrokkeling van wetgeving en bestuur, waardoor de "overheidsstroop" ook de werkzaamheden van de waterschappen steeds kleveriger maakt, terwijl de waterschappen toch vooral "doeorganisaties" zijn, die meer gebaat zijn bij olie dan bij stroop'.

hebben genomen, lijkt er dus van uit te moeten worden gegaan dat de provinciale schaalvergroting weer voor jaren van de politieke agenda verdwenen is.

6.10 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het waterschap een functionele mede-overheid moet blijven of zich zou moeten ontwikkelen tot een (zelfstandige) uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie. Gezien de duidelijke opvattingen van de wetgever, zoals deze in de Grondwet en de Waterschapswet tot uitdrukking komen en waaraan de eerdere bevindingen van de Diepdelvers en de conclusies van de regeringsnota uit 1977 niet vreemd zijn, is dit op zichzelf een enigszins merkwaardige vraag. Daarmee is tegelijkertijd aangegeven dat wanneer onverhoopt voor een herpositionering van het waterschap als zelfstandige uitvoeringsorganisatie gekozen mocht worden, dit niet zonder (grond)wetswijziging plaats kan vinden. En evenzeer is hiermee aangegeven dat voor een dergelijke herpositionering zwaarwegende argumenten dienen te worden aangevoerd.

Ook vanuit historisch perspectief is de onderhavige vraagstelling merkwaardig. Het vergt immers niet veel verbeeldingskracht om de waterschappen van een halve eeuw geleden nu juist als een soort provinciale uitvoeringsorganisaties te typeren. In 1950 bedroeg de gemiddelde personeelsomvang per waterschap 2,5 fte.³⁹³ De echte kennis zat bij de vroegere provinciale waterstaatsdiensten, die een stringent toezicht op de vele, kleine waterschappen uitoefenden. Illustratief in dit verband is dat veel gezaghebbende publicaties op het terrein van het waterstaats- en waterschapsrecht voorheen uit de provinciale pen voortsproten (Röell, De Vos van Steenwijk en Kranenburg).³⁹⁴ Vandaag de dag zie ik dat niet meer zo snel gebeuren; het lijkt er op alsof Van den Berg de rij gesloten heeft. Het transformeren van het waterschap tot provinciale uitvoeringsorganisatie – al dan niet in de vorm van een zbo – zou in zoverre kunnen worden gekwalificeerd als een stap terug in de tijd.

³⁹³ F.M. van der Meer en J.C.N. Raadschelders in 'Waterschappen in Nederland', p. 37.

³⁹⁴ Zie voor een overzicht S.J. Fockema Andreae – zelf griffier van de provincie Groningen – 'Hoofdlijnen van Waterschapsrecht', Alphen aan den Rijn 1943, p. 3–6.

De hiervoor besproken documenten nopen niettemin tot een nadere beschouwing over eerdergenoemde vraag. Uit deze documenten komt immers naar voren dat over de positionering van het waterschap verschillend kan worden gedacht. Niet ontkend kan worden dat een ontwikkeling van het waterschap tot een (zelfstandige) uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie³⁹⁵ in bepaalde opzichten voordelen biedt, waarbij de exacte vorm van een en ander (dienst, agentschap of zbo) van ondergeschikte aard lijkt te zijn.

Een dergelijke herpositionering van het waterschap kan in de eerste plaats verdedigd worden vanuit het sterk uitvoeringsgerichte karakter van het waterschap. Het beleid wordt vooral elders (Brussel, Den Haag en provinciehuis) bepaald en het waterschap voert dat beleid uit. De eigen discretionaire afwegingsruimte is beperkt. In de tweede plaats leidt deze herpositionering weliswaar niet tot een substantiële, maar in ieder geval tot enige vermindering van de breed bekritiseerde bestuurlijke drukte. Er kan een stoel worden weggehaald van de druk bezette onderhandelings-tafel. In de derde plaats kunnen op termijn kostenbesparingen worden ingeboekt door de verdere schaalvergroting en het feit dat het eigen bestuur en de daarvoor te organiseren verkiezingen komen te vervallen. Deze kostenbesparingen mogen wellicht beperkt en pas op langere termijn zichtbaar zijn; met het oog op een zo efficiënt mogelijke aanwending van de belastingmiddelen vormen zij desalniettemin een factor van betekenis. Afhankelijk van de precieze keuze die wordt gemaakt, dat wil zeggen voor Rijk of provincie, zijn verdere voordelen denkbaar. Het integreren van de waterschappen en de diensten van Rijkswaterstaat kan leiden tot synergie. Bovendien kan in dit geval het onderscheid tussen de rijkswateren en de regionale wateren vervallen. Het onderbrengen van de waterschappen bij de provincies lijkt minder synergievoordelen te bieden en beperkt te blijven tot het provinciale grondwater- en (vaar)wegbeheer. Wél zal in deze constructie de gewenste inbedding van het waterschap in het algemeen bestuur, in casu de provincie, een extra stimulans krijgen. In wisselende bewoordingen komen deze voordelen van een

³⁹⁵ Door de te beperkte schaalgrootte vormen de gemeenten in dit kader geen realistische optie. Het VNG-rapport 'Voorzetten voor decentralisatie' (zie paragraaf 5.6), waarin belangstelling voor een aantal waterschapstaken wordt getoond, gaat hieraan ten onrechte voorbij.

herpositionering van het waterschap tot uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie in de hiervoor besproken documenten terug.

Elk voordeel heeft echter zo zijn nadeel. Tegen een dergelijke herpositionering zijn evenzovele bezwaren aan te voeren. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat een dergelijke ingreep geheel haaks zou staan op de ingrijpende gedaantewisseling die het waterschap de afgelopen vijftig jaar heeft ondergaan. Nu vormt dat op zichzelf geen argument om verdere veranderingen af te wijzen; wél mag worden verlangd dat daartoe alleen besloten wordt wanneer daar zwaarwegende en overtuigende motieven voor kunnen worden aangevoerd. Dit geldt te meer waar de onderhavige herpositionering een buitengewoon ingrijpende reorganisatie zou vergen, waarbij niet alleen veel mensen betrokken zijn maar ook veel financiële middelen. In het rapport 'Waterschappen, Provincies en Gemeenten' van de Wiardi Beckman Stichting gaven deze pragmatische overwegingen de doorslag om niet te opteren voor de op principiële overwegingen verdedigbare opheffing van de waterschappen. Een dergelijke reorganisatie leidt bovendien af van de belangrijke uitdagingen waarvoor de waterschappen zich momenteel zien gesteld.³⁹⁶ In dit licht zou deze reorganisatie pas verdedigbaar zijn wanneer de taakuitoefening van het waterschap aantoonbaar beneden peil zou zijn. In de tweede plaats doet een dergelijke herpositionering afbreuk aan de 'status aparte' of aparte status, die door Toonen en Glim als een belangrijk pluspunt van de bestaande waterschapsstructuur wordt beschouwd. Die zelfstandige aparte status zal hoe dan ook aan betekenis verliezen. In de derde plaats gaat deze herpositionering ten koste van de wezenskenmerken van het waterschap, waarin sprake is van een eigen bekostigingsstructuur onder

³⁹⁶ Zie ook het rapport 'Water in zicht. Samenwerking op regionale schaal gewogen' van de Atlantis Alliantie van juni 2006, Binnenlands Bestuur 4 augustus 2006, p. 13. De Atlantis Alliantie ziet weinig heil in nieuwe structuurdiscussies in het waterbeheer aangezien dit ten koste zou gaan van de inhoud. De bestuurlijke lappendeken en de bestuurlijke drukte ziet zij niet als een last, maar juist als een kracht die kansen biedt op confrontaties hetgeen de reflectie bevordert en tot verrijking en dynamiek leidt. Ook de Rob erkent in zijn advies 'Water in orde' (p. 30) de bestuurlijke complexiteit en merkt op: 'Men zou kunnen zeggen dat de complexiteit van de materie een complexe bestuurlijk-organisatorische *setting* in de hand werkt of zelfs vereist. Waar het dan om gaat is deze complexiteit "hanteerbaar" en transparant te maken'.

verantwoordelijkheid van eigen bestuurders. De herpositionering resulteert er in dat de financiering anders geregeld wordt en dat de bestuurlijke verantwoording en controle op grote(re) afstand wordt geplaatst. Voor regering en Tweede Kamer vormden juist deze wezenskenmerken de belangrijkste overweging om te kiezen voor IBO-variant A. Afhankelijk van de precieze keuze die wordt gemaakt, voor Rijk of provincie, gelden enkele andere bezwaren. Het onderbrengen van de waterschappen bij het Rijk zou evident afbreuk doen aan de decentralisatiegedachte. Voor een dergelijke centralisatie zijn geen goede gronden aanwezig. De keuze voor de provincie heeft op haar beurt als bezwaar dat de door waterstaatkundige factoren bepaalde gebiedbegrenzing van de waterschappen doorbroken wordt. De waterschapsgrenzen komen immers niet overeen met de provinciale grenzen. Bovendien komt de provinciale toezichtrol ten opzichte van waterschappen én gemeenten in het gedrang.

Hiervoor heb ik de in mijn ogen belangrijkste voor- en nadelen van een mogelijke herpositionering van het waterschap tot uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie geschetst. Het taxeren van deze voor- en nadelen is allesbehalve een eenvoudige rekensom waarvan de juistheid van de uitkomst wiskundig kan worden bewezen. Niettemin meen ik te kunnen stellen dat de nadelen van deze herpositionering beduidend zwaarder wegen dan de voordelen. Daarbij geven in het bijzonder het ontbreken van een acute en overtuigende aanleiding voor een dergelijk ingrijpende reorganisatie en de inbreuk op de wezenskenmerken van het waterschap, te weten de eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders, voor mij de doorslag. Op basis hiervan kom ik tot het volgende antwoord op de aan het begin van dit hoofdstuk gestelde vraag: het waterschap moet nadrukkelijk een functionele mede-overheid blijven, zoals dit ook is vastgelegd in de Grondwet en de Waterschapswet, en niet transformeren tot een uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie.³⁹⁷

³⁹⁷ Overigens valt een herpositionering van het waterschap tot uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie duidelijk te verkiezen boven een volledige opheffing van de waterschappen en het onderbrengen van zijn taken bij Rijk of provincie. In eerstgenoemde situatie kan namelijk worden

Het gegeven dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel najaar 2006 met algemene stemmen heeft aangenomen biedt in dit opzicht houvast. Men kan toch niet enerzijds voluit kiezen voor een (overigens ingrijpende) herziening van de institutionele grondslagen van het waterschapsbestel en anderzijds tegelijkertijd een volledig andere richting met het waterschap willen inslaan? Ook het waterschap heeft recht op enige politieke consistentie. Soms bekruipt je bovendien inderdaad het gevoel dat ons land vandaag de dag wel grotere problemen kent die om een oplossing vragen.³⁹⁸

Mijn afwijzing van een herpositionering van het waterschap in vorenbedoelde zin betekent overigens niet dat het waterschap anno 2008 rustige tijden tegemoet gaat. De Wet modernisering waterschapsbestel brengt, zoals de hoofdstukken 8 en 9 nog zullen laten zien, in de vorm van een ander financieringsstelsel, een anders samengesteld bestuur en een andere verkiezingsmethodiek ingrijpende veranderingen met zich mee.

Om ook dit hoofdstuk af te ronden met enkele bouwstenen voor het toetsingskader van hoofdstuk 11 mag het volgende dienen. Met name de bestuursschouw van Toonen en Glim en de theorie van het Common pool resource management geven aan het in hoofdstuk 2 gesignaleerde continuïteitscriterium nadrukkelijk een extra lading. Juist om de continue aandacht voor de waterstaatszorg te verzekeren, wordt aangedrongen op separate institutionalisering, op een bestuurlijke status aparte voor het waterbeheer en het waterschap in een min of meer gelijkwaardige positie tot de mede-overheden. Pas dan is werkelijk sprake van een doelgerichte 'probleemeigenaar' en wordt de afweging van waterstaatkundige belangen tegen andere belangen tot een bewuster proces gemaakt. In de kern vormt dit een opvallend signaal aangezien de toegenomen verwevenheid van de waterstaatszorg met andere terreinen van overheidszorg doorgaans al snel tot de gevolgtrekking leidt

voorzien in het behoud van de opgebouwde expertise. In laatstgenoemde situatie wordt de expertise versnipperd en dreigt deze goeddeels verloren te gaan.

³⁹⁸ Zie de fraaie column van Martin Sommer over de anti-waterschapsdrift in de Volkskrant van 14 september 2006 die onder verwijzing naar Rudy Kousbroek verzucht: 'het functioneert, dus het moet worden afgeschaft'.

om een en ander ook in institutionele zin te 'verweven'. De boodschap van Toonen en Glim luidt in zoverre dat dit precies de verkeerde insteek zou zijn. Voor het gemak wordt hun opstelling ondergebracht bij het reeds genoemde criterium van de continuïteit. In zekere zin komt deze opstelling ook naar voren in de diverse adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur. Daarin wordt immers beklemtoond dat het waterschap zich op zijn kerntaken zou moeten concentreren. Droge voeten en schoon water, niet meer maar ook niet minder. Ook deze centrale boodschap, die in essentie reeds voortvloeit uit de wettelijke omschrijving van het begrip 'waterschap' in artikel 1, eerste lid, Waterschapswet kan onder het continuïteitsbeginsel worden gerangschikt. De concentratie op de waterstaatszorg biedt de beste garantie dat deze taak naar behoren wordt behartigd en niet ondersneeuwt in andere taken. Aldus voorziet dit hoofdstuk wat de bouwstenen voor het toetsingskader betreft vooral in een moderne inkleuring van het eerder gesignaleerde continuïteitscriterium. Afgezien hiervan leert dit hoofdstuk dat in de hierin besproken documenten de institutionele positie van het waterschap terdege is gewogen en van voldoende gewicht bevonden. Doelbewust en weloverwogen is daarbij uiteindelijk steeds opnieuw gekozen voor het waterschap als mede-overheid, met een eigen bestuur en belastingsgebied, waarmee recht wordt gedaan aan de (grond)wettelijke positionering. Dit laatste element sluit goed aan bij het in hoofdstuk 3 gesignaleerde decentralisatiecriterium en wordt om deze reden daarbij ondergebracht. De keerzijde van de positie van het waterschap als functionele mede-overheid is dat er een extra partner aan de onderhandelingstafel zit. In die zin leidt dit tot een zekere bestuurlijke complexiteit, tot een zekere bestuurlijke drukte. Dit vormt daarmee een zelfstandig criterium voor het toetsingskader.

7 De taken van het waterschap

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de taken van het waterschap aan de orde. Die taken reflecteren het ‘belang’ – het eerste element van de trits – dat de diverse categorieën van belanghebbenden bij het functioneren van de waterschappen hebben. Het takenpakket van het waterschap is, zoals in hoofdstuk 5 uiteen is gezet, uitdrukkelijk beperkt tot het terrein van de waterstaatszorg. In artikel 1, eerste lid, Waterschapswet is dit expliciet vastgelegd. Het tweede lid van genoemde bepaling concretiseert de algemene term ‘waterstaatkundige verzorging’ en sprak tot voor kort van de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding. Dit worden wel de ‘hoofdtaken’ van het waterschap genoemd. Op grond van deze bepaling kan aan waterschappen die met ten minste een van deze taken belast zijn, daarnaast de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden worden opgedragen: de zg. neventaken. Hierbij moet vooral aan de (vaar)wegenzorg worden gedacht. Met de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel³⁹⁹ zijn de begrippen ‘waterkering’ en ‘waterhuishouding’ komen te vervallen en wordt gesproken van de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Meer dan een aanpassing aan de hedendaagse terminologie is dit volgens de wetgever echter niet. De zorg voor het watersysteem omvat de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit.⁴⁰⁰ Wel benadrukt deze term, zo wordt gesteld, ‘dat de tot op heden afzonderlijk benoemde taken een nauwe onderlinge samenhang kennen en als één integrale taak moeten worden uitgevoerd. Tevens wordt daarmee het “all-in” karakter van de waterschappen in de wet verankerd’.⁴⁰¹ De begrippen ‘waterkering’ en ‘waterhuishouding’ konden in de begin 1992 in werking getreden Waterschapswet nog niet worden gemist met het oog op de toenmalige bestuurlijke constellatie, waarin het aantal all-in waterschappen nog beperkt was en veel waterschappen alleen met de zorg voor de waterkering óf (onderdelen van)

³⁹⁹ Wet van 21 mei 2007, Stb. 208.

⁴⁰⁰ TK 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 10.

⁴⁰¹ TK 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 10.

de zorg voor de waterhuishouding waren belast. Zoals gezegd heeft de nieuwe terminologie geen inhoudelijke consequenties voor het takenpakket van het waterschap. Vanuit de Tweede Kamer is wel verzocht om een wettelijke omschrijving van het begrip 'zorg voor het watersysteem'.⁴⁰² Door de regering is dit echter afgehouden, waarbij onder meer werd opgemerkt dat dit een aangelegenheid is die beter in de komende Waterwet geregeld kan worden. In het betreffende wetsvoorstel (zie artikel 1.1) is het begrip watersysteem als volgt gedefinieerd: 'samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken'.

In dit hoofdstuk wordt het takenpakket van het waterschap nader geanalyseerd. Met welke taken kan het waterschap concreet worden belast? Alvorens deze vraag te beantwoorden worden enkele opmerkingen van meer algemene aard gemaakt. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de rolverdeling tussen de diverse overheden op het terrein van het waterbeheer, het wettelijk verankerde decentralisatiebeginsel, de discussie over de eventuele 'uitbouw' van het waterschap tot milieuschap of omgevingsschap, de brede kijk en het specialiteitsbeginsel, en bij de gevolgen van de komende Waterwet voor de bevoegdheden van het waterschap. Hierna komt het takenpakket van het waterschap aan de orde, waarbij allereerst aandacht wordt besteed aan de beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977. Vervolgens wordt ingegaan op de discussie die in het kader van de totstandkoming van de Waterschapswet is gevoerd, waarna de positie van het waterschap ten opzichte van het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer, het grondwaterbeheer en het (vaar)wegbeheer nader uitgediept wordt. Ten slotte wordt gezien op welke wijze de taakopdracht van het waterschap in de provinciale reglementen is geregeld. Ook dit hoofdstuk wordt afgerond met een slotbeschouwing.

7.2 De publieke rolverdeling op het terrein van het waterbeheer

Wat de publieke rolverdeling op het terrein van het waterbeheer betreft moet bedacht worden dat het waterschap weliswaar op het terrein van de regionale en lokale wa-

⁴⁰² TK 2005–2006, 30601, nr. 5, p. 3.

terstaatszorg een belangrijke rol speelt, welke rol de afgelopen jaren duidelijk versterkt is en de komende jaren verder aan betekenis zal winnen, maar niet de enige waterbeheerder in ons land is. Dit gegeven is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel als volgt verwoord: 'De toekenning van "de zorg voor het watersysteem" aan de waterschappen impliceert niet dat *alle* zorg voor het watersysteem of de watersystemen in een bepaald gebied aan het waterschap wordt toegekend. Ook andere overheden oefenen ter zake taken uit.'⁴⁰³ Wat die rol van de andere overheden dan wel is, vermeldt de memorie van toelichting overigens niet, zodat enige uitleg op zijn plaats is. Allereerst moet hierbij uiteraard aan het Rijk worden gedacht als beheerder van de Afsluitdijk, de grote dammen in de Zeeuwse delta, de Maeslantkering en het zg. waterhuishoudkundig hoofdsysteem (de Waddenzee, het IJsselmeer, de Zeeuwse Delta, de grote rivieren en enkele kanalen).⁴⁰⁴ Op regionaal en lokaal niveau zijn daarnaast provincies en gemeenten soms belast met taakonderdelen. In dit kader dient in het bijzonder te worden geattendeerd op hun rollen ten aanzien van het grondwaterbeheer en het vaarwegbeheer. Bij dat grondwaterbeheer is de op 1 januari 2008 in werking getreden Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken van betekenis aangezien deze wet het hemelwater en de problematiek van de 'stedelijke' grondwateroverlast en -onderlast in de vorm van nieuwe zorgplichten op het bestuurlijke bord van de gemeenten legt.⁴⁰⁵ Het waterschap is dus niet de enige overheid met taken op het terrein van het waterbeheer. In zoverre hadden én hebben VNO-NCW en MKB-Nederland met hun, met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 opgestelde, manifest 'Nederland kán winnen' zeker een punt. In dit manifest⁴⁰⁶ braken genoemde organisaties de staf over het grote aantal instanties dat zich bezighoudt met het wa-

⁴⁰³ TK 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 10. Zie over de positie van de verschillende overheden P. de Jong en P.W.F. Petrus, 'Is het huis van Thorbecke tegen water bestand?', Openbaar Bestuur, januari 2004, p. 16–20.

⁴⁰⁴ Zie voor een beschrijving van dit waterhuishoudkundig hoofdsysteem de Uitvoeringsregeling waterhuishouding, Stb. 1990, 320.

⁴⁰⁵ Wet van 28 juni 2007, Stb. 276. Zie over het betreffende wetsvoorstel mijn beschouwing in MenR 2006/9, p. 534–538 en de bijdrage van P. Jong in 'Weids water', p. 303–329.

⁴⁰⁶ 'Nederland kán winnen; 93 adviezen van ondernemend Nederland voor 2007–2011', VNO-NCW, MKB-Nederland, juli 2006, advies nr. 15.

terbeheer en stelden zij dat het waterbeheer dringend gereorganiseerd moet worden. Nu valt op zichzelf wel iets af te dingen op dit pleidooi. Zo is de vraag gewettigd of het waterbeheer op dit punt nu zo veel minder scoort dan andere beleidsterreinen. Vervang waterbeheer door bijvoorbeeld gezondheidszorg of sociale zekerheid en het beeld is waarschijnlijk weinig florissant. Voorts blijkt uit een recent onderzoek van DHV in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en DG Water⁴⁰⁷ dat de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in veel andere landen zacht gezegd minstens zo veel actoren kent. Specifiek voor Vlaanderen heeft Gonsaeles⁴⁰⁸ enkele jaren geleden laten zien dat de Vlaamse bevoegdheden inzake waterbeleid zich over nagenoeg alle beleidsdomeinen uitstrekken en versnipperd zijn over een veelheid aan instanties. Dit neemt niet weg dat genoemde organisaties inderdaad een punt hebben en in zekere zin op hun wenken bediend worden. Dit laatste vloeit in het bijzonder voort uit het in de Waterschapswet opgenomen decentralisatiebeginsel, dat hierna zal worden besproken. Dit beginsel positioneert het waterschap immers als dé regionale en lokale waterbeheerder. Ook het najaar 2006 bij de Tweede Kamer ingediende ontwerp-Waterwet⁴⁰⁹, dat momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is, is in dit verband van betekenis. Dit wetsvoorstel gaat er immers nadrukkelijk van uit (zie de artikelen 3.1 en 3.2) dat ons land slechts twee waterbeheerders kent: het Rijk voor het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en de waterschappen voor de regionale en lokale watersystemen. Provincies en gemeenten worden derhalve niet (langer) als waterbeheerder gekwalificeerd. Aldus wordt het aantal waterbeheerders in ons land tot redelijke proporties teruggebracht.

7.3 Het decentralisatiebeginsel

⁴⁰⁷ Rapport 'In search of good watergovernance. An exploration of watergovernance arrangements abroad', DHV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DG Water, Den Haag 2008. In dit rapport zijn de hoofdkenmerken van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in veertien landen binnen en buiten Europa geïnventariseerd.

⁴⁰⁸ Gwendoline Gonsaeles, 'Vlaamse waterbeleidsstructuren als basis voor integraliteit' in 'Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland', F. Maes en L. Lavrysen (red.), Brugge 2003, p. 45–70.

⁴⁰⁹ TK 2006–2007, 30818, nrs. 1–4.

Hiervoor is het decentralisatiebeginsel al genoemd. Het tweede lid van artikel 2 is zonder twijfel een van de meest wezenlijke bepalingen van de Waterschapswet.⁴¹⁰ In deze bepaling is namelijk vastgelegd dat de zorg voor de lokale en regionale waterstaat (waterkering en waterhuishouding) in beginsel aan waterschappen dient te worden opgedragen. Slechts wanneer dit niet verenigbaar zou zijn met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, kan door provinciale staten van dit beginsel worden afgeweken. Aldus wordt het decentralisatiebeginsel op heldere en krachtige wijze gestalte gegeven. Strikt genomen is de term ‘decentralisatiebeginsel’ overigens niet juist. Het gaat immers bij de taaktoedeling niet zo zeer om de keuze tussen Rijk óf de decentrale overheden, maar vooral om de keuze tussen provincie en gemeente óf waterschap. In zoverre zou de term ‘beginsel van functionele decentralisatie’ beter passen. Aangezien de term ‘decentralisatiebeginsel’ inmiddels breed ingang heeft gevonden, wordt deze ook hier gehanteerd.

Het decentralisatiebeginsel is dus ferm geformuleerd. De pendant van deze bepaling in de Provinciewet en Gemeentewet (‘Onze minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de provincies respectievelijk de gemeenten’) oogt in zoverre minder krachtig. Het tweede lid van de betreffende artikelen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet verschaft provincies en gemeenten overigens meer houvast aangezien dit het Rijk dwingt tot een grondige motivering wanneer bepaalde aangelegenheden niet op provinciaal dan wel gemeentelijk niveau worden gelegd. Het Rijk zal daarbij moeten aangeven dat het betreffende onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provincie- of gemeentebesturen kan worden behartigd. Gezien de redactie van artikel 115, tweede lid, Provinciewet (‘Onverminderd het bepaalde in artikel 117, tweede lid, Gemeentewet ...’) luidt de ‘voorkeursvolgorde’ daarbij dat eerst bezien zal moeten worden of een bepaalde taak op het niveau van de gemeenten kan worden gelegd en pas wanneer dit niet het geval is de provincie eventueel in beeld komt.⁴¹¹ Dit doet recht aan het uitgangspunt dat taken bij voorkeur op het

⁴¹⁰ Zie de bijdrage van J.H.M. Kienhuis in ‘Het waterschap van oud naar nieuw’, p. 34–35.

⁴¹¹ Zie voor het in 1990 bij amendement ingevoegde artikel 117 Gemeentewet A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga m.m.v. J.W.M. Engels, ‘Handboek van het Nederlandse gemeenterecht’, derde druk, Deventer 2004, p. 167–168. Dölle en Elzinga spreken overigens van een ‘boterzachte’

laagste decentrale niveau gelegd moeten worden. Het voorgaande neemt niet weg dat de decentralisatiebepaling uit de Waterschapswet toch iets krachtiger uit de verf komt dan de overeenkomstige en vrijwel tegelijkertijd totstandgekomen bepalingen uit de Provinciewet en Gemeentewet. Op zichzelf is dat ook niet verwonderlijk. Waterschappen zijn functionele lichamen van openbaar bestuur en kennen daarmee een 'gesloten' huishouding. Hun functioneren en hun bestaan staat of valt met een heldere en ferme toedeling van taken. Een krachtig geformuleerde decentralisatiebepaling is in dat opzicht voor hen van grote betekenis. Bij provincies en gemeenten ligt dit gezien hun open huishouding ten principale anders.

In het oorspronkelijk bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel kwam de onderhavige bepaling nog niet voor, waarmee niet gezegd wil worden dat het decentralisatiebeginsel van regeringswege niet van meet af aan onderschreven zou zijn. In de memorie van toelichting (p. 3–4) wees de minister op de desbetreffende aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen en op de conclusies uit de van 1977 daterende regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?'. Een en ander bracht de minister tot de navolgende uitspraak: 'Wel moet tot de algemene uitgangspunten van een goede organisatie van de waterstaatszorg worden gerekend dat de lokale en regionale waterstaatszorg (op het gebied van waterkering en waterhuishouding) primair in aanmerking komen om aan waterschappen te worden opgedragen' (MvT, p. 10–11). Ook uit de formulering van artikel 1, tweede lid: '... zijn of worden ...', lijkt reeds voort te vloeien dat hier geen sprake is van een vrijblijvende taakopdracht. Een aantal fracties uit de Tweede Kamer vond deze stellingname op zichzelf waardevol, maar achtte het decentralisatiebeginsel van een dusdanig belang dat dit in de wet zelf verankerd zou dienen te worden (VV, p. 2, 7, 8, 11 en 16). In dat kader werd door enkele fracties gewezen op een door de UvW aangereikt tekstvoorstel voor een dergelijke bepaling. Met een bij de memorie van antwoord gevoegde eerste nota van wijziging kwam de minister spoorlags aan deze wens tegemoet, waarbij zij aangaf dat 'er toch ook goede reden is om de uitdrukkelijke voorkeur voor taakbehartiging door waterschappen op meer directe wijze in het wetsontwerp zelf op te nemen' (MvA, p. 2).

bepaling. Zie voorts – zeer summier – E. Brederveld, 'Gemeenterecht', zevende druk, Deventer 2005, p. 7.

De consequentie van het onderhavige decentralisatiebeginsel is dat de lokale en regionale waterstaatszorg primair aan waterschappen dient te worden opgedragen. Dit impliceert bijvoorbeeld dat eventuele voornemens om een bepaald gebied in waterstaatkundig opzicht te ontpolderen⁴¹² vrijwel bij voorbaat tot mislukken gedoemd zijn.⁴¹³ Waar nog geen waterschapsgezag geldt (nimmer ingepolderde danwel ooit ontpolderde gebieden, waterkwaliteitsbeheer dat nog bij de provincie berust en dergelijke), zullen provinciale staten daarin verandering moeten brengen. Dit kan slechts dan uitzondering lijden, wanneer een taakopdracht aan het waterschap niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Cruciaal hierbij is uiteraard op welke wijze deze uitzonderingsgrond geïnterpreteerd dient te worden. Uit de nota naar aanleiding van het eindverslag (p. 3–4) valt op te maken dat het moet gaan om een situatie waarin opdracht aan het waterschap ‘uit waterstaatkundig oogpunt’ ondoelmatig zou zijn. Het verslag van een schriftelijk overleg (p. 5–6) geeft vervolgens meer concreet aan dat hierbij met name gedacht moet worden aan een (nog) te beperkte schaalgrootte van het waterschap. Tegelijkertijd wordt echter gesteld dat een op basis van de bestaande waterschapsorganisatie gerechtvaardigde afwijking van het decentralisatiebeginsel de provincie niet bevrijdt van haar verplichting om belemmeringen die de waterschappelijke indeling betreffen weg te nemen en om de betreffende taken op den duur aan daartoe geschikt gemaakte waterschappen op te dragen. Het moet dus gaan om waterstaatkundige overwegingen. Argumenten gebaseerd op de samenhang van waterstaatkundige ta-

⁴¹² Het begrip ‘ontpolderen’ kan worden omschreven als het onttrekken aan het waterschapsterritoir van het door de gemeente geheel of gedeeltelijk te bebouwen gebied. In dergelijke buiten waterschapsverband gebrachte gebieden wordt geen waterschapsomslag geheven. Niet ten onrechte is eerder door J.G. Wesdorp (Wb 1957, p. 20) gesteld dat ‘ontpolderen’ een onjuiste benaming is en dat beter van ‘ontwaterschappen’ gesproken kan worden omdat wel bepaalde gebieden of objecten aan het waterschapsgezag onttrokken worden, maar de polder (een omsloten gebied waarbinnen de waterstand kunstmatig wordt geregeld) in het algemeen intact blijft. Zie hierover ook Sneep (diss.), p. 358. Aangezien het begrip ‘ontpolderen’ inmiddels is ingeburgerd, wordt dat ook hier gehanteerd.

⁴¹³ Vgl. MvA, p. 5, over de destijds door de provincie Noord-Holland overwogen constructie om het gebied van Amsterdam-Noord te ontpolderen en het passief waterkwaliteitsbeheer over te brengen naar de gemeente Amsterdam.

ken met andere taken van het algemeen bestuur, zoals de zorg voor de ruimtelijke ordening en het milieu, zijn hierbij gezien de tekst van genoemd verslag niet relevant. Bovendien zal het motief van een te gering draagvlak gezien de schaalvergroting die de waterschappen juist ook in de jaren na de inwerkingtreding van de Waterschapswet hebben doorgemaakt niet snel meer kunnen worden aangegrepen. De bewijslast ligt in de onderhavige situatie overigens bij provinciale staten, hetgeen de minister in de memorie van antwoord (p. 2) nog eens benadrukte: ‘... aan provinciale staten is om aan te tonen dat in bepaalde situaties in het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging niettemin moet worden afgezien van taakbehar-ting op waterschapsniveau.’ Met het oog op de in artikel 5 Waterschapswet neergelegde eis van ministeriële goedkeuring van desbetreffende besluiten van provinciale staten is dit uiteraard niet zonder betekenis.

Even heeft het er op gelet dat de plannen inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur, zoals verwoord in de diverse Bestuur op Niveau (BoN)–nota’s, ernstig afbreuk zouden doen aan het decentralisatiebeginsel.⁴¹⁴ In het bijzonder spitste zich dit toe op het voornemen van de regering om het regionaal bestuur op termijn om te vormen tot provincies nieuwe stijl.⁴¹⁵ Een van deze nieuwe regiobesturen, het OOR, uitte begin 1993 de wens om in zijn gebied de waterkwaliteitszorg toebedeeld te

⁴¹⁴ Zie hierover P.R.A. Katsburg, Wb 1993, p. 98–102; A. van Hall, Wb 1993, p. 139–143, J.T. van den Berg in ‘Waterbeheer, dynamiek in denken en doen’, Waterschap Regge en Dinkel, Al-melo 1993, p. 125, alsmede J.B. Dijkstra, HWS 1995, p. 269–274.

⁴¹⁵ Voor het UvW–bestuur vormde dit aanleiding een ad hoc–Werkgroep reorganisatie binnenlands bestuur in te stellen, die onder voorzitterschap stond van O. van der Heide, dijkgraaf van het Heemraadschap Fleverwaard. De werkgroep rapporteerde in april 1993 en sprak onder meer uit dat, indien de bestaande provincies geheel zouden worden vervangen door regio’s, de structurerende en toezichthoudende taken van de provincies ten opzichte van de waterschappen aan het Rijk zouden moeten worden overgedragen. De werkgroep zag dit als ‘enig reëel alternatief’, ten einde te voorkomen dat de beoogde regiobesturen in een ongewenste dubbelrol ten opzichte van de waterschappen (operationele partner in het omgevingsbeheer én structurerend en toezichthoudend gezag) zouden komen te verkeren. Overigens pleitte de werkgroep nadrukkelijk tegen het ‘opknippen’ van de provincies in kleinere regio’s. De toegenomen complexiteit van al-lerhande vraagstukken vroeg veeleer om schaalvergroting, ‘een proces dat bij de waterschap-pen al gedurende geruime tijd plaatsvindt en nog steeds niet is afgerond’.

krijgen. Evident is dat honorering van deze wens volledig haaks zou staan op het in de Waterschapswet verankerde decentralisatiebeginsel. Bedoeld geluid lokte dan ook de nodige reacties uit. Waar tot dan toe de gevolgen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur voor de waterstaatszorg en de positie van de waterschappen nagenoeg onbelicht waren gebleven, hetgeen gezien de centrale positie van de bestaande provincies op dit terrein als een omissie mag worden bestempeld, kwam hieraan nu een eind. Door de aanvaarding van een motie–Van den Berg bij de behandeling van de nota BoN 3 riep de Tweede Kamer de regering begin 1993 op om ter zake overleg te voeren met het IPO en de UvW.⁴¹⁶ Daarbij gaf de Tweede Kamer een duidelijk signaal. In de motie werd onder meer uitgesproken dat bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie ‘het functioneel gedecentraliseerde karakter van de waterschapszorg leidend beginsel dient te blijven’. Bedoeld overleg vond eind 1993 plaats en resulteerde in een brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, waarin werd gesteld dat het regeringsbeleid onverkort gericht blijft op effectuering van het in artikel 2, tweede lid, Waterschapswet neergelegde decentralisatiebeginsel.⁴¹⁷ Waterschapstaken dienen, anders gezegd, op lokaal en regionaal niveau dus inderdaad in waterschapshanden te komen, te zijn en te blijven.⁴¹⁸ Het voorgaande maakt tegelijkertijd duidelijk dat het zo langzamerhand tijd werd om artikel 3 en 6 Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) in overeenstemming te brengen met het decentralisatiebeginsel van de Waterschapswet. Genoemde bepalingen gingen er immers nog van uit dat het waterkwaliteitsbeheer van de regionale wateren in beginsel bij de provincies berustte, zij het dat de provincies dit konden opdragen aan waterschappen, gemeenten en andere openbare lichamen. Duidelijk zal zijn dat deze constructie, waarvoor zoals hoofdstuk 4 heeft laten zien in 1970 bij de inwerkingtreding van de Wvo nog veel te zeggen was, ten gevolge van het decentralisatiebeginsel zijn langste tijd had gehad. Tijdens de behandeling van de ontwerp–

⁴¹⁶ TK 1992–1993, 21062, nr. 22.

⁴¹⁷ TK 1993–1994, 23048, nr. 19.

⁴¹⁸ Ondanks het duidelijke regeringsstandpunt pleitte de provincie Noord–Holland er eind 1994 in het kader van de vorming van de stadsprovincie Amsterdam voor om de Wvo–vergunningverlening – en daarmee het waterkwaliteitsbeheer – in provinciale handen te brengen. Zie hierover in afwijzende zin A.J.A.M. Segers, HWS 1994, p. 946.

Waterschapswet in de Eerste Kamer was een dergelijke wetswijziging door de minister reeds in het vooruitzicht gesteld. De effectuering daarvan zou niettemin nog een tiental jaren vergen.⁴¹⁹

In het voorgaande is de grote principiële betekenis van het wettelijk verankerde decentralisatiebeginsel geschetst. Van belang is uiteraard de praktische betekenis van dit beginsel. Is het de bekende dode letter gebleven of heeft het zijn uitstraling op de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer niet gemist? Op dit punt valt het volgende beeld te schetsen.

Op het terrein van het regionale waterkwaliteitsbeheer heeft deze bepaling tot gevolg gehad dat deze taak overal in waterschapshanden is komen te berusten. Deze constatering is niet van belang ontbloot aangezien, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, een drietal provincies (Groningen, Friesland en Utrecht) dit beheer tot lang na de inwerkingtreding van de Wvo in eigen hand hebben gehouden. Bij de parlementaire behandeling van de Waterschapswet – zie hiervoor ook paragraaf 7.7.2 – bleef dit niet onopgemerkt. Tijdens de mondelinge behandeling noemde de minister desgevraagd een periode van drie jaar een goede norm voor het overdragen van deze taak aan een waterschap. In de NW3 (p. 35–36) is dit ook met zoveel woorden uitgesproken. Dit bracht de minister er toe om, vrij snel nadat de Tweede Kamer in november 1990 met deze nota had ingestemd, genoemde provincies nog eens schriftelijk hierop te attenderen. In een later stadium van de behandeling van de Waterschapswet leidde dit nog tot een discussie met de Eerste Kamer inzake de verhouding tussen het onderhavige artikel 2, tweede lid, en artikel 6 Wvo, welk artikel het kwaliteitsbeheer over de regionale wateren immers in eerste instantie bij de provincie legt. De minister nam in dat debat het standpunt in dat artikel 6 Wvo niet afwijkt van het decentralisatiebeginsel van de Waterschapswet; wel werd erkend dat deze bepaling op termijn zeker aanpassing behoeft (MvA, p. 3–4). De provincie Friesland heeft de ministeriële uitnodiging als eerste van de drie provincies opgepakt en het waterkwaliteitsbeheer met ingang van 1 januari 1993 opgedragen aan het nieuw opgerichte Wetterskip Fryslân. Utrecht en Groningen volgden enkele jaren later. Dat deze provincies bij de

⁴¹⁹ Zie de wet van 30 januari 2002, Stb. 102, die hierna in paragraaf 7.7.3.1 nog aan de orde komt.

onvermijdelijke overdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan de waterschappen enige aansporing behoeft, is ook weer niet zo vreemd. Voor de provincie Utrecht betekende deze overdracht een vermindering van het totale budget en personeelsbestand van zo'n 30%. Een tweede consequentie op het terrein van het waterkwaliteitsbeheer ligt daarin dat ook de laatste rioolwaterzuiveringsinstallaties die nog in gemeentelijke handen waren gebleven, inmiddels zijn overgegaan naar waterschappen, waarmee een reeds lopende ontwikkeling is voltooid. In dit verband wordt bij wijze van voorbeeld gewezen op de beslissing van de Kroon inzake de rioolwaterzuiveringsinstallatie te Velsen, waarbij deze kort samengevat tot de conclusie komt dat deze zuiveringsinstallatie om doelmatigheidsredenen door de gemeente Velsen aan het Hoogheemraadschap van Rijnland dient te worden overgedragen.⁴²⁰ Tevens wordt in dit verband gewezen op het oordeel van de Kroon over de door een aantal gemeenten in de Hoeksche Waard in het leven geroepen gemeenschappelijke regeling 'Waterzuiveringsschap Hoeksche Waard'. De provincie onthield de goedkeuring aan deze gemeenschappelijke regeling aangezien het waterkwaliteitsbeheer in genoemd gebied volgens de provincie betere kansen zou krijgen wanneer dit aan het Waterschap De Hoeksche Waard zou worden opgedragen. De Kroon was het uiteindelijk met de provincie eens, waarbij onder meer overwogen werd dat aan de gemeenschappelijke regeling slechts door acht van de veertien in het gebied gelegen gemeenten zou worden deelgenomen. Een situatie waarin het waterkwaliteitsbeheer deels door het waterschap en deels door een (water)zuiveringsschap zou worden verricht moest volgens de Kroon ongewenst worden geacht.⁴²¹ Het decentralisatiebeginsel heeft er in geresulteerd dat ook de laatste gemeentelijke zuiveringsinstallaties, in casu die van Amsterdam, in waterschapshanden zijn gekomen, zij het dat het waterkwaliteitsbeheer in deze gemeente door een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, Waternet, wordt uitgeoefend.

⁴²⁰ KB 20 augustus 1987, AB 1988, 70 en Wb 1988, p. 186 m.nt. H.J.M. Havekes; zie ook KB 10 oktober 1980, AB 1981, 419 m.nt. J.R.St. en Wb 1981, p. 460–461, inzake de gemeente Rucphen, alsmede ARRvS 27 maart 1979, AB 1979, no. 379 inzake de gemeente Cuijk en Sint Agatha en KB 26 februari 1982, Wb 1982, p. 342 inzake de gemeente Breda.

⁴²¹ KB 13 april 1976, AB 1977, 6.

Voor het waterkwantiteitsbeheer heeft de onderhavige bepaling eveneens de nodige consequenties gehad. Het impliceert dat in het verleden niet in waterschapsverband gebrachte, dan wel ontpolderde, gebieden (opnieuw) in waterschapsverband gebracht dienden te worden. Ook dit is in de NW3 (p. 38–39) expliciet vastgelegd. In dit verband kan gewezen worden op het feit dat het Waterschap Roer en Overmaas zijn beheersgebied vrijwel verdubbeld zag door het in waterschapsverband brengen van Zuid-Limburg. Voorts kan gewezen worden op de waterschappelijke indeling van een deel van de Veluwe. Wat de stedelijke gebieden betreft kan het beleid van de provincie Zuid-Holland worden genoemd om een aantal steden in waterschapsverband te brengen; daarbij betreft het in een enkel geval een stedelijk gebied dat nog betrekkelijk kort daarvoor ontpolderd was (de Leidse Merenwijk).⁴²² Ook andere, veelal niet geringe, stedelijke gebieden zijn inmiddels ‘ingepolderd’ (Utrecht, Alkmaar, Breda, ‘s-Hertogenbosch).⁴²³ Uiteindelijk heeft dit er in geresulteerd dat geheel Nederland waterschappelijk is ingedeeld. De vroegere zg. witte vlekken zijn verdwenen. Ten slotte kan in dit kader de aandacht worden gevestigd op het besluit van de provincie Friesland om gelijktijdig met het waterkwaliteitsbeheer ook het beheer van de ‘Friese boezem’ met ingang van 1 januari 1993 in waterschapshanden te leggen.⁴²⁴ Behalve voor het waterhuishoudkundig beheer heeft het decentralisatiebeginsel betekenis gehad voor het waterkeringbeheer. Ook dit beheer zou primair bij waterschappen moeten komen te berusten. Dit uitgangspunt was zoals bekend reeds vastgelegd in de van 1977 daterende regeringsnota ‘Het beheer van de waterkeringen langs de

⁴²² Zie over het Zuidhollands rapport over de organisatie van de waterhuishouding in stedelijk gebieden, J.P. Fioole, Wb 1991, p. 412–414.

⁴²³ Zie voor een uitvoerig overzicht per provincie, L. Barendregt, ‘De omslag in het ontpolderingsbeleid’, HWS 1997, p. 328–338.

⁴²⁴ Bepaald vanzelf ging dit overigens niet. Zie hiervoor reeds de fraaie polemieken tussen J.P. Winsemius en A. Schrijver, ambtenaar van de provincie Friesland, Wb 1959, p. 73–75, p. 100–103, p. 137–140 en p. 163–164. Zie voorts G. ter Haar en P.L. Polhuis, ‘De loop van het Friese water. Geschiedenis van het waterbeheer en de waterschappen in Friesland’, Franeker 2004, p. 188–197 en 226–230. Zie voor een uitvoerig historisch overzicht van de Friese waterschapsreorganisatie de dissertatie van J.P.A. Louman, ‘Fries waterstaatsbestuur. Een geschiedenis van de waterbeheersing in Friesland vanaf het midden van de achttiende eeuw tot omstreeks 1970’, Amsterdam 2007.

Nederlandse kust'. In overeenstemming met dit uitgangspunt heeft een aantal beheersoverdrachten plaatsgevonden waarbij waterkeringen op enkele Zeeuwse en Zuidhollandse eilanden zijn overgegaan naar waterschappen. In Noord-Holland was de overdracht van de zeewaterkeringen aan het toenmalige Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier reeds eerder gerealiseerd.

Al met al kan worden vastgesteld dat het decentralisatiebeginsel in de praktijk zijn effectuering heeft gevonden, hetgeen niet in de laatste plaats te danken is aan de in het algemeen (in enkele gevallen was een ministerieel duwtje nodig) duidelijke en voortvarende opstelling van de provincies. In het verlengde hiervan wordt ten slotte nog gewezen op de operatie 'decentralisatie natte waterstaatswerken'. Deze operatie moest ertoe leiden dat een aantal waterstaatswerken, die nog bij het Rijk in beheer waren, overgingen naar provincie, gemeente of waterschap. Deze operatie is voorbereid in de Stuurgroep decentralisatie natte waterstaatswerken. Het eindrapport van deze stuurgroep werd begin 1991 door de minister aan de Tweede Kamer gezonden.⁴²⁵ De besluitvorming over de voorstellen van de stuurgroep en de implementatie daarvan werden overigens ernstig vertraagd door een verschil van inzicht tussen Rijk en waterschappen over de vraag wat als een redelijke vergoeding kan worden beschouwd, alsmede tussen Rijk en provincies over het voornemen van het Rijk om te komen tot sluiting van een aantal secundaire vaarwegen waarvan overdracht werd beoogd. Pas in de loop van 1993 werd op beide punten overeenstemming bereikt, op grond waarvan inderdaad een flink aantal beheersoverdrachten heeft plaatsgevonden. In latere jaren kwam, vooral door geldgebrek aan rijkszijde, echter de klad in deze operatie.

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat het decentralisatiebeginsel uit de Waterschapswet voor de feitelijke vormgeving van de bestuurlijke organisatie van de waterstaatszorg allesbehalve een dode letter is gebleven. De grote betekenis van deze bepaling is daarmee ondubbelzinnig aangetoond. Overigens moet uit dit overzicht niet de indruk ontstaan dat de toepassing van dit beginsel in de praktijk een sinecure

⁴²⁵ TK 1990–1991, 14391, nr. 34. Zie over deze decentralisatie-operatie K.F.H. Schorer, Wb 1988, p. 396–403.

was. Zo kostte het zoals gezegd enige ministeriële overtuigingskracht om de provincies Friesland, Utrecht en Groningen er toe te bewegen het waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen op te dragen en ook de gemeenten stonden bepaald niet altijd te trappelen om het stedelijk waterbeheer (weer) in waterschapshanden te brengen. Op dit punt bleek hulp van de wetgever noodzakelijk en werd in 1999 artikel 5a in de Waterschapswet opgenomen, dat een termijn aan de beoogde beheersoverdrachten stelde. Pas hierna bleek bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam bereid tot overdracht van het beheer aan de waterschappen over te gaan. Afgezien van deze interbestuurlijke strubbelingen werd de nieuwe positie van de waterschappen ook door de nieuwe (omslagplichtige) ingelanden niet altijd met gejuich ontvangen. Het nieuwe Heemraadschap Fleverwaard, dat in 1986 werd belast met het waterbeheer in oostelijk en zuidelijk Flevoland, ontving de nodige aanslagbiljetten retour met de boodschap: 'Geachte dijkgraver, bij deze meld ik u geen lid te zijn van uw clubje. Verzoek mij in het vervolg geen accept-giro's meer te zenden. Hoogachtend. w.g.'⁴²⁶ In delen van de Veluwe die voor het eerst in waterschapsverband werden gebracht ging het iets heftiger toe en vlogen tijdens een informatieve bijeenkomst de asbakken door de zaal.⁴²⁷

Voorts wordt er nog op gewezen dat het decentralisatiebeginsel ook in het wetsvoorstel Waterwet terugkomt. Artikel 3.2, eerste lid, van hoofdstuk 3, dat de organisatie van het waterbeheer regelt, bepaalt namelijk dat voor de niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of onderdelen daarvan bij provinciale verordening beheerders worden aangewezen met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet. Het decentralisatiebeginsel blijft aldus uitgangspunt voor de toedeling van het beheer.

In het licht van het decentralisatiebeginsel moet ten slotte worden gewezen op de lopende decentralisatie-exercities ten opzichte van provincies en gemeenten. Het verleden leert immers dat deze ook het waterbeheer en daarmee het waterschap kunnen raken. Medio maart 2008 verscheen het rapport van de Commissie decentra-

⁴²⁶ Bron: toenmalig dijkgraaf O. van der Heide.

⁴²⁷ Bron: toenmalig dijkgraaf K. van de Langemheen.

lisatievoorstellen provincies, de Commissie Lodders.⁴²⁸ De commissie adviseert dat de provincies zich voortaan concentreren op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur. Dat ruimtelijk-economisch domein bestaat uit ruimtelijke ordening, wonen, milieu, landelijk gebied, water, verkeer en vervoer en regionale economie. De commissie staat geen grootschalige wijzigingen in de bevoegdheden op deze terreinen voor. Dit geldt ook voor het waterbeheer waarvan de uitvoering bij de waterschappen berust. De provincie vervult de rol van regionale opdrachtgever: visie, regie op de planvoorbereiding en planuitvoering en het toezicht daarop. De waterschappen worden in het rapport als functioneel bestuur (een omlijnd takenpakket) gekenschetst die hun taken uitoefenen op basis van provinciale kaders.

Het onderhavige rapport lijkt aldus geen ingrijpende consequenties voor de positie van het waterschap te hebben. De provinciale regierol wordt nog eens benadrukt, maar deze is ook nu reeds aanwezig. Met het begin 2008 in opdracht van de VNG uitgebrachte rapport 'Voorzetten voor decentralisatie'⁴²⁹ ligt dit nadrukkelijk anders. De in dit rapport opgenomen inventarisatie moest als startdocument dienen voor de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, de Commissie d'Hondt. Het rapport bevat een buitengewoon stevige belangstelling voor een aantal taken, die nu nog door Rijk en provincie worden uitgeoefend. Doordat ook het waterbeheer de revue passeert, gaat het rapport ook het waterschap niet ongemerkt voorbij. De VNG blijkt in vrijwel alle waterschapstaken geïnteresseerd, tot de zorg voor de waterkeringen toe. Opvallend is dat in dat kader herhaaldelijk wordt opgemerkt dat het gaat om activiteiten die voor een belangrijk deel reeds door (grotere) gemeenten zouden worden verricht (p. 32 en 35). Uit het hiervoor in deze paragraaf opgenomen overzicht van de toepassing van het decentralisatiebeginsel in de praktijk blijkt dat de waarheid hier enig geweld wordt aangedaan: van gemeentelijk waterbeheer in deze zin is nagenoeg geen sprake meer. De afgelopen decennia kenmerken zich juist door de overdracht van gemeentelijke wateren en zuiveringsinstallaties aan waterschappen. Niet minder opvallend is dat in het rapport impliciet erkend wordt dat de gemeentelijke schaal

⁴²⁸ Rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap', Den Haag 2008.

⁴²⁹ Rapport 'Voorzetten voor decentralisatie. Argumenten en mogelijkheden voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten', Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 2008. Zie over dit rapport Binnenlands Bestuur van 15 februari 2008, p. 12-13.

zich niet goed leent voor een adequaat beheer van watersystemen en waterstaatswerken, aangezien tegelijkertijd gesuggereerd wordt dat (kleinere) gemeenten beoelde taken via samenwerking gestalte zouden kunnen geven.

Duidelijk mag zijn dat deze benadering haaks staat op de ontwikkeling van de afgelopen decennia en op het in de Waterschapswet verankerde decentralisatiebeginsel.⁴³⁰

De daaraan inherente versnippering miskent het draagvlak en de schaalgrootte die voor een goede en doelmatige uitoefening van de waterstaatszorg vereist zijn. Voor een gemeentelijk beheer van (deel)stroomgebieden en dijkringen zijn naar mijn idee dan ook geen overtuigende argumenten aan te voeren. De verwijzing naar samenwerkende gemeenten is in dat verband veelzeggend. In gemeentelijke kring wordt overigens genuanceerd over dit rapport gedacht. De meest scherpe kanten lijken er inmiddels van af.⁴³¹ Dit blijkt ook uit het begin juni 2008 verschenen rapport van de Commissie d’Hondt⁴³², waarin niets van de VNG-gedachten over het waterbeheer is terug te vinden.

7.4 Milieuschap of Omgevingsschap

Een ander punt dat in dit kader aandacht behoeft is de uitdrukkelijke begrenzing van de taken van het waterschap tot het terrein van de waterstaatszorg (zie artikel 1 Waterschapswet). Het is in historisch opzicht van belang om deze gelimiteerde taakopdracht hier te signaleren, hetgeen mag blijken uit de navolgende stap terug in de tijd. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd de zorg voor het milieu manifest en kwamen de eerste sectorale milieuwetten tot stand. Als de vroegere Hinderwet buiten beschouwing wordt gelaten, kan de Wvo als de eerste milieuwet getypeerd worden. Om de bescherming van het milieu ook in bestuurlijk-organisatorisch opzicht handen en voeten te geven, gingen in die jaren wel stemmen op voor de op-

⁴³⁰ Door Unievoorzitter Schaap is kritisch op het VNG-rapport gereageerd in Binnenlands Bestuur van 28 maart 2008, p. 17.

⁴³¹ Volgens Binnenlands Bestuur van 11 april 2008, p. 18, zouden de gemeenten afzien van het grootscheeps en overhaast over willen nemen van allerlei taken van de mede-overheden.

⁴³² Rapport ‘Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht’, Den Haag 2008.

richting van zg. milieuschappen – tegenwoordig zouden we waarschijnlijk van ‘omgevingsschappen’ spreken – die qua takenpakket in beginsel het gehele veld van de milieubescherming (bodem, water en lucht) zouden kunnen bestrijken. Aangezien de waterschappen in het kader van de Wvo een belangrijke uitvoerende rol werd toegedacht, zou een dergelijke ontwikkeling hen naar duidelijk zal zijn niet ongemerkt voorbijgaan. Reeds door de Studiecommissie Waterschappen werd hier dan ook een korte beschouwing aan gewijd (p. 20). De studiecommissie wenste zich daarbij wijselijk niet uit te spreken over de vraag in hoeverre dergelijke milieuschappen zouden passen in de bestuurlijke organisatie van ons land en concentreerde zich op de mogelijke uitbouw van waterschappen tot milieuschappen. De studiecommissie zag hier ‘weinig aanleiding’ toe. Voor de studiecommissie was daarbij van overwegende betekenis dat een dergelijke ontwikkeling de ‘eigen bijzondere dimensies’ van de waterstaatszorg zou negeren. Zij concludeerde dat milieuschappen ‘een zoveel ruimere functie zouden hebben, dat van een speciaal op die functie afgestemde organisatiestructuur – koppeling van belang, betaling en zeggenschap – geen sprake meer zou kunnen zijn’. Kennelijk was dit standpunt afdoende. In de regeringsnota uit 1977 werd aan dit op zichzelf interessante bestuurlijk-organisatorische vraagstuk geen woord gewijd. Ook in waterschapskring heeft men consequent oog gehad voor de begrenzingen van de eigen taken. In het rapport ‘Water centraal’ van de UvW uit 1996 wordt de mogelijke ontwikkeling van het waterschap tot een omgevingsschap met kracht van de hand gewezen (p. 29), waarbij gewag werd gemaakt van eerdere discussies in deze richting. Onder verwijzing naar de dissertatie van Van den Berg⁴³³ werd als voornaamste bezwaar tegen een dergelijke ontwikkeling aangevoerd dat een ‘omgevingsschap’, gelet op de bij de uitoefening van die taken behorende belangen, eenvoudigweg geen functioneel bestuur kan zijn. De meerwaarde die het waterschap juist door het functionele karakter heeft, zo werd geconcludeerd, maakt een ontwikkeling in de richting van een omgevingsschap of een milieuschap dan ook ongewenst. Ook in provinciale kring bleek men niets te voelen voor een dergelijke ontwikkeling.⁴³⁴ Het boek van het omgevingsschap lijkt hiermee definitief te kunnen worden

⁴³³ Van den Berg (diss.), p. 133.

⁴³⁴ Zie de ‘IPO-schets rond waterbeheer’, Den Haag 1998, p. 5.

dichtgeslagen voor zover dat gezien de duidelijke tekst van artikel 1 Waterschapswet al opengeslagen had mogen worden.⁴³⁵

7.5 Brede kijk en specialiteitsbeginsel

Een ander onderwerp dat in dit kader moet worden gememoreerd is de discussie over de ‘brede kijk’ die het waterschap bij zijn taakuitoefening aan de dag zou moeten leggen. Deze discussie mag inmiddels goeddeels verstomd zijn; aan het eind van de tachtiger jaren hield zij de gemoederen nadrukkelijk bezig, hetgeen ook tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet niet onopgemerkt bleef. Over deze ‘brede kijk’⁴³⁶ valt het volgende te zeggen.

Het tweede lid van artikel 1 Waterschapswet geeft niet aan op welke belangen de taakuitoefening van het waterschap moet zijn gericht. Op zichzelf is dat logisch; het valt nu eenmaal op voorhand niet te zeggen welke belangen afhankelijk zijn van de concrete taakuitoefening in een bepaald gebied. Een poging om deze belangen in de wet te duiden is om die reden bij voorbaat gedoemd te mislukken. Tijdens de parlementaire behandeling is niettemin het nodige naar voren gebracht met betrekking tot de wijze waarop het waterschap zijn taak zou dienen uit te oefenen. In het licht van de notitie ‘Omgaan met water’ en de NW3 waren ‘watersysteembenadering’ en ‘integraal waterbeheer’ hierbij de centrale thema’s. Op basis van dit tweetal begrippen zou de aandacht van de waterbeheerder, waaronder het waterschap, niet langer uitsluitend op het water zelf maar ook op de relevante omgeving daarvan (waterbodem, oever, infrastructuur) gericht moeten worden. Tevens zou recht moeten worden gedaan aan de samenhang tussen het oppervlaktewater en het grondwater, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, en zouden de relaties van het waterbeheer met andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurbeheer beter

⁴³⁵ Zie in andere zin de bijdrage van A.G. van Malenstein aan ‘Waterschappen in Nederland’ (p. 178), die een ontwikkeling van waterschappen in de richting van milieuschappen denkbaar acht. Ook door A.J.M. Overgaag is gepleit voor een proef met een tot milieuschap uitgebouwd waterschap. Overgaag verwachtte dat de uitvoering van het milieubeleid door een functioneel overheidslichaam meer succes zou hebben (HWS 1993, p. 300).

tot uitdrukking moeten komen. Het vraagt dus om een 'brede kijk' van het waterschap.⁴³⁷ In de memorie van antwoord (p. 3) werd dit als volgt verwoord: 'Het betekent voor de waterschappen primair de brede kijk bij de behartiging van de taak als waterbeheerder, zonder dat dit als zodanig hoeft te leiden tot de toedeling van meer aan de waterstaatkundige verzorging grenzende (maar niet daartoe behorende) taken of het zoeken van een daarop beter toegesneden bestuursvorm. Wel zal die brede kijk niet zonder gevolg kunnen blijven voor de opvatting over hetgeen het beheersobject eigenlijk omvat, in dier voege dat er enige ontwikkeling plaatsvindt van zuiver waterstaatkundig beheer naar het omgaan met water binnen het watersysteem waartoe het oppervlaktewater met bodem en oevers behoort. Een bredere opvatting over de in het waterbeheer besloten opdracht tot behartiging van belangen, namelijk ook die welke niet enkel of in hoofdzaak het genot en het gebruik van een onroerende zaak maar tevens het watersysteem als zodanig betreffen, sluit aan op de gedachten over verbreding van de bestuurssamenstelling zoals die vorm hebben gekregen in dit wetsontwerp.' Ook de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (naar haar voorzitter de Commissie Zevenbergen) heeft in haar rapport⁴³⁸ enkele beschouwingen gewijd aan de 'brede kijk' (p. 29 en 30). Volgens de commissie betekende deze brede kijk voor de waterbeheerder dat deze zich niet uitsluitend op het water, maar ook op de relevante omgeving daarvan zou moeten richten. De commissie noemde vervolgens een aantal concrete activiteiten, zoals het achterwege laten van chemisch onderhoud van watergangen⁴³⁹, het kiezen voor milieuvriendelijke oeverbeschermingsmaterialen, het openstellen van waterstaatswerken voor recreatief medegebruik en het aanbrengen van vistrappen bij aan te leggen stuwen om de mi-

⁴³⁶ Voor zover ik heb kunnen nagaan is deze term voor het eerst gehanteerd in de derde Nota Waterhuishouding, TK 1988–1989, 21250, nr. 2, p. 119–120.

⁴³⁷ Zie A. van Hall, MenR 1991, p. 329, alsmede de gedachtewisseling tussen H.H.A. Teeuwen, J.H. Dronkers, J.B. Dijkstra en I. Poortvliet, zoals afgerond in HWS 1994, p. 410.

⁴³⁸ Rapport 'Naar een financieringsstructuur passend bij integraal waterbeheer', Den Haag 1992. Zie voor dit rapport ook hoofdstuk 8.

⁴³⁹ In het verre verleden kocht de UvW nog bestrijdingsmiddelen voor haar leden in. Zo meldt het Jaarverslag over 1963 (Wb 1964, p. 14) met trots dat de UvW 'aanzienlijk lagere prijzen' had weten te bedingen voor onder meer dalapon en M.C.P.A.

gratiemogelijkheden te bevorderen, waarop men de waterbeheerder bij zijn taakuitoefening zou mogen aanspreken.

Deze brede kijk gaat overigens niet zover dat het waterschap bestuurlijk verantwoordelijk is voor de actieve behartiging van alle belangen die bij het watersysteem zijn betrokken. Dit gaat bijna altijd meer overheden aan, elk vanuit eigen taken en ten laste van eigen financiële middelen. De brede kijk past dus niet alleen het waterschap. In zoverre blijft de taak betrekking hebben op de waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied, hetgeen door de minister treffend als volgt werd omschreven; 'Het waterschap is dus geen landschapsbeheerder of natuurbeheerder. Wel dient hij de waterstaatkundige condities in stand te houden of te scheppen voor het treffen van specifieke verdergaande maatregelen door andere instanties die met taken op genoemde andere zorggebieden zijn belast' (verslag van een schriftelijk overleg, p. 7).

Het pleidooi voor deze brede kijk kon toch niet voorkomen dat bij enkele fracties uit de Tweede Kamer zorg bleef bestaan met betrekking tot de belangen van natuur en milieu in relatie tot de taakuitoefening van het waterschap. Met het oog hierop werd door D66 respectievelijk PvdA een tweetal amendementen ingediend die er toe strekten in de wet expliciet vast te leggen dat door het waterschap hierbij (ook) de belangen van natuur en milieu zouden dienen te worden betrokken.⁴⁴⁰ Beide amendementen werden door de minister ontraden en vervolgens verworpen. Mede in de context van de eerder geciteerde passages uit de wetsgeschiedenis mag dat principieel juist worden geacht. Nog afgezien van het feit dat de Waterschapswet zich als organieke wet niet goed leent voor dergelijke bepalingen, zou bij opneming daarvan licht uit het oog kunnen worden verloren dat het waterschap een veelheid aan belangen dient, echter steeds voorzover het gaat om het scheppen van de waterstaatkundige condities.⁴⁴¹ Bovendien zou aldus onvoldoende recht worden gedaan aan de grote betekenis die in dit verband moet worden toegekend aan de provinciale functietoekenning

⁴⁴⁰ Amendement van het lid Eisma, nr. 26, en amendement van de leden Witteveen–Hevinga en Feenstra, nr. 42.

⁴⁴¹ Zie J.J.I. Verburg, Wb 1991, p. 97.

aan wateren als bedoeld in artikel 7, derde lid, Wet op de waterhuishouding.⁴⁴² Overigens kent zelfs de brede kijk haar grenzen. Gilhuis en Menninga⁴⁴³ waarschuwden er in 1996 niet ten onrechte voor dat de grenzen tussen functioneel en algemeen bestuur niet moeten vervagen. Waterschappen moesten in hun ogen niet een zodanig brede kijk ontwikkelen, dat zij als het ware instituten van de algemene democratie worden. Treffend ronden Gilhuis en Menninga hun beschouwing als volgt af: 'Het moderne waterschap staat dus voor de uitdaging om de wens van een ruimere blik op maatschappelijke ontwikkelingen op de juiste manier in te vullen vanuit zijn functionele karakter. Dan wordt die nieuwe taakopvatting niet zijn Achilleshiel, maar zijn kracht!'

Resumerend kan ten aanzien van deze 'brede kijk' worden geconcludeerd dat deze zich concentreert op de wijze waarop het waterschap zijn taak dient uit te oefenen. Het vraagt van het waterschap om een 'open mind' waarin ook ruimte is voor belangen die dan wel niet rechtstreeks voortvloeien uit de opgedragen taak, maar daar wel een relatie mee hebben. In mijn beleving komt deze brede kijk daarmee een heel eind in de richting van de eerder door de Commissie Waterschapsbestuur (p. 13) gesignaleerde verwante belangen.⁴⁴⁴ Ook deze commissie wees in dat kader immers reeds op de rol van het waterschap ten aanzien van bij waterstaatswerken betrokken landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en cultuurhistorische waarden. Deze opsomming sluit ook goed aan bij de later door de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer geschetste praktijkvoorbeelden. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is de discussie over de brede kijk inmiddels goeddeels verstomd, hetgeen in drieërlei opzicht een goede zaak is. In de eerste plaats heeft de hantering van dit begrip altijd een nogal verwijtende connotatie gekend, die bovendien uitsluitend op het waterschap werd gereflecteerd. Dit deed geen recht aan de activiteiten die de waterschappen ook in die jaren reeds op dit terrein ontplooiden. De waterschappen hebben deze oproep waar nodig desondanks ter harte genomen, waarbij niet ontkend

⁴⁴² Zie voor het belang van een zorgvuldige functietoekenning ook het rapport van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer, p. 31.

⁴⁴³ MenR 1996, p. 233.

⁴⁴⁴ Zie ook J.J. de Graeff, 'Over functies, bestemmingen, taakbelangen en verwante belangen', Wb 1989, p. 396–402.

kan worden dat de reorganisatiegolf ook hier louterend heeft gewerkt. Waar in het (verre) verleden binnen de UvW nog felle discussies plaatsvonden over het bestrijdingsmiddelengebruik bij het onderhoud van watergangen, verdwenen deze bij de komst van steeds meer all-in waterschappen als sneeuw voor de zon. Tegenwoordig wordt het waterschap veeleer een al te brede kijk verweten.⁴⁴⁵ Het is niet gauw goed. In de tweede plaats spitste de discussie over de brede kijk, zoals hiervoor is gebleken, zich met name toe op het meewegen van de belangen van natuur en milieu. Naar mijn smaak was dat ook in die jaren echter al onterecht aangezien deze belangen – afhankelijk van de provinciale functietoekenning aan wateren – niet zelden voor het waterschap een, om in de terminologie van de Commissie Waterschapsbestuur te blijven, zg. taakbelang vormden waarop zij hun beheer eenvoudigweg af hadden te stemmen. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) doet hier met zijn insteek op de ecologische functie van watersystemen nog een schep bovenop. Met een ‘brede kijk’ heeft dat echter niets te maken.⁴⁴⁶ De discussie over de ‘brede kijk’ ging gedeeltelijk dus uit van een (te) enge benadering. In de derde plaats bleek de juridische betekenis van de brede kijk gering. Doordat zij nauwelijks afdwingbaar was, vroeg zij veeleer om een bepaalde bestuurlijke mentaliteit.

Een aspect dat in relatie met deze ‘brede kijk’ vermelding behoeft is de toepassing van het specialiteitsbeginsel door het waterschap. Waar de brede kijk zich meer concentreert op de wijze waarop het waterschap zijn taak uitoefent, heeft het specialiteitsbeginsel betrekking op de belangen die het waterschap bij zijn juridische besluitvorming (vergunningen, ontheffingen, peilbesluiten e.d.) al dan niet mag meewegen.

⁴⁴⁵ Zie voor een dergelijke visie vanuit het bedrijfsleven de bijdrage van J.L. van den Akker aan ‘Brede kijk, smalle marges? Opstellen ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de studiering voor waterstaatsrecht en waterschapsbeheer’, Den Haag 1998, p. 9–14.

⁴⁴⁶ Zie aldus ook Van Hall in diens oratie ‘Het specialiteitsbeginsel in het waterstaatsrecht. Over kringen van belangen’, Zwolle 1995, p. 11. Van Hall heeft zijn visie geactualiseerd en verbreed in zijn bijdrage ‘Belangenafweging in de Wet op de fysieke omgeving’ in de bundel ‘Lex aquarum, Liber amicorum. Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings’, onder redactie van A. Driesprong, M.V. van Ginkel, H.G. Heegstra en W.H.M.A. Pluimakers, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2000, p. 138–159.

Van Hall heeft hierover in zijn oratie waardevolle opmerkingen gemaakt en de diverse theorieën over het specialiteitsbeginsel mede in relatie tot artikel 3.4 Awb en ter zake doende jurisprudentie helder over het voetlicht gebracht.⁴⁴⁷ Daaruit komt naar voren dat de problematiek zich niet zo zeer toespitst op de individuele belangen van derden aangezien uit de jurisprudentie reeds blijkt dat deze mede gezien artikel 3.4 Awb meegewogen dienen te worden, maar op openbare belangen anders dan van waterstaatkundige aard. Hierbij kan gedacht worden aan landschappelijke, cultuurhistorische en natuurbelangen, die in sommige wetten overigens nadrukkelijk als mee te wegen belangen worden aangemerkt.⁴⁴⁸ Teneinde het waterschap niet in een al te beperkt keurslijf te dwingen, zou volgens Van Hall overwogen kunnen worden om de formele en materiële water(schaps)wetgeving zodanig aan te passen dat ook dergelijke openbare belangen in de afweging kunnen worden betrokken, met name in die situaties waarin andere wettelijke voorzieningen in die richting ontbreken. Van Hall en Poortvliet wijzen in dit kader op de in 1991 aangebrachte verruiming in de Wet van 1891 en de Rivierenwet zoals die later zijn weg heeft gevonden naar het vigerende artikel 3, tweede lid, Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). Hierin wordt thans bepaald dat besluiten inzake vergunningen mede kunnen strekken ter bescherming van de aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen. Een aandachtspunt hierbij vormt het feit dat het Rijk staatsrechtelijk een andere positie inneemt dan het waterschap (algemeen vs. functioneel bestuur), hetgeen tot een uiteenlopende regeling voor het Rijk respectievelijk de waterschappen kan leiden. Het eerdergenoemde artikel 3, tweede lid, Wbr geeft daar ook uitdrukking aan. In zoverre is het interessant om na te gaan wat de komende Waterwet hierover zegt, aangezien deze 'beheerswet' een betere vindplaats voor een dergelijke verruiming van het belangenkader vormt dan de organieke Waterschapswet. In dit kader dient dan in het bijzonder stilgestaan te worden bij de –

⁴⁴⁷ Zie naast de oratie van Van Hall ook Verburg (red.), p. 141–143 en I. Poortvliet in diens bijdrage in 'Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst', p. 113.

⁴⁴⁸ Zoals in artikel 4, tweede lid, Deltawet grote rivieren en artikel 7, tweede lid, Wet op de waterkering. Zie hiervoor de bijdrage van I. Poortvliet in A. van Hall (red.), 'Waterbeheerswetgeving', Lelystad 1997, p. 211–213 en p. 227–228, en Dekker (diss.), p. 120–124.

buitengewoon ruim geformuleerde – doelstellingen van deze wet, die immers ook het afwegingskader voor de besluitvorming door de waterbeheerders aanreikt. Artikel 2.1 bepaalt dat de toepassing van de wet gericht is op:

- 'a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.'

Deze ruime doelstellingen treden in de plaats van de huidige sectorale belangenkaders zoals de bescherming van het belang van de waterhuishouding, het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren en de verzekering van een veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken. Zij begrenzen de wijze waarop met toepassing van de wettelijke bevoegdheden beperkingen kunnen worden gesteld aan activiteiten en rechten van burgers, particuliere instellingen en bedrijven. Aldus operationaliseren zij – zoals terecht in de memorie van toelichting wordt opgemerkt⁴⁴⁹ – met andere woorden het specialiteitsbeginsel. Een clause à la artikel 3, tweede lid, Wbr is hier achterwege gebleven. In artikel 6.7 ontwerp-Waterwet komt die slechts voor met betrekking tot handelingen in de Nederlandse exclusieve economische zone van de Noordzee, terwijl in dit artikel voor bepaalde handelingen ook de bescherming van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken als aanvullend belangenkader wordt aangereikt. De verklaring voor deze benadering is even simpel als overtuigend. Het belangenkader van de komende Waterwet is dusdanig ruim geformuleerd (zie met name de 'vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen'), dat aan dergelijke ontsnappingsclausules niet langer behoefte bestaat.⁴⁵⁰ Ook Drupsteen⁴⁵¹ karakteriseert dit belangenkader als zeer ruim waardoor het risico van bevoegdheidsoverschrijding niet groot is en spreekt van een 'fraai voorbeeld van een wet met een brede kijk'. Er zullen zich anders gezegd niet snel belangen aandienen

⁴⁴⁹ TK 2006–2007, 30818, nr. 4, p. 90.

⁴⁵⁰ In het eerdere voorontwerp-Waterwet werd nog slechts gesproken van 'functievervulling door afzonderlijke watersystemen'.

⁴⁵¹ Th.G. Drupsteen, 'Een brede kijk, het specialiteitsbeginsel en de Waterwet' in 'Weids water', p. 285–302.

die niet binnen de doelstellingen van de wet te brengen zijn. Aangezien genoemde bepalingen zich tot alle beheerders richten, dus zowel Rijk als waterschappen, zijn deze daarmee in eenzelfde positie gebracht waarvoor uit een oogpunt van harmonisatie veel te zeggen is. Daarmee is zeker niet gezegd dat nieuwe discussies over het door de waterschappen te hanteren belangenkader in de toekomst voorgoed achterwege zullen blijven. De wetgever heeft met deze nieuwe regeling in ieder geval een krachtig en positief signaal afgegeven, waarmee straks in de praktijk maar eens ervaring moet worden opgedaan.

7.6 Gevolgen Waterwet en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

In het licht van de komende Waterwet⁴⁵² moet tevens kort stilgestaan worden bij de bevoegdheden van het waterschap aangezien zich op dit specifieke punt minder gelukkige ontwikkelingen aandienen. Enerzijds positioneert de Waterwet het waterschap als dé regionale en lokale waterbeheerder en deelt deze wet aan het waterschap duidelijke en voor een deel nieuwe bevoegdheden toe, zoals een gedoogplicht voor waterberging, de projectbesluitbevoegdheid en (een deel van) de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen. Anderzijds kan niet worden ontkend dat enkele elementen van diezelfde Waterwet afbreuk doen aan het instrumentarium van het waterschap. Zoals hiervoor is geconstateerd, zijn de (nieuw geformuleerde) taken van het waterschap helder. Dit geldt eveneens voor het daarbij te hanteren belangenkader. De vraag is echter nadrukkelijk of de toekomstige bevoegdheden van het waterschap daarmee gelijke tred houden. Het is hier niet de plaats om uitvoerig daarop in te gaan, maar de zowel in het ontwerp–Wet algemene bepalingen omgevings-

⁴⁵² Zie voor het voorontwerp Waterwet H.J.M. Havekes, MenR 2005/10, p. 628–632 en J.M. Verschuuren, TO december 2005, nr. 4, p. 124–132. Zie voor het wetsvoorstel Waterwet H.F.M.W. van Rijswick en F.A.G. Groothuijse, Tijdschrift voor Agrarisch Recht 2007/6, p. 238–248, ‘De nieuwe Waterwet’ met bijdragen van J.A. Bolkestein, L.J. van der Meide, H.F.M.W. van Rijswick en J.L. Spier, Vereniging voor Milieurecht 2007–2, Den Haag 2007 alsmede M.N. Boeve en L. van Middelkoop, ‘Het waterrecht in perspectief. Actuele ontwikkelingen en doorwerking naar het milieurecht en ruimtelijke–ordeningsrecht’, Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, Groningen 2008.

recht⁴⁵³ als in het ontwerp–Waterwet beoogde integrale vergunning vormt in mijn ogen een zorgwekkende ontwikkeling. In essentie resulteert deze ontwikkeling er namelijk in dat het waterschap zijn positie als bevoegd gezag ten aanzien van indirecte lozingen op de riolering en activiteiten met betrekking tot watersystemen respectievelijk waterstaatswerken goeddeels verspeelt, waarbij het verlies van handhavingsbevoegdheden in mijn ogen nog zwaarder weegt dan het verlies van de bevoegdheid tot vergunningverlening. Daardoor corresponderen de bevoegdheden niet goed met de taak, met de verantwoordelijkheid van het waterschap. Voor een aantal activiteiten met potentiële gevolgen voor de watersystemen en waterstaatswerken is het waterschap niet langer bevoegd gezag, maar wordt zijn positie gewijzigd in die van adviseur. Taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheden worden aldus als het ware ‘ontkoppeld’. Gezien de grote verantwoordelijkheid die onder meer de KRW op de waterschappen legt, acht ik deze ontkoppeling⁴⁵⁴ een ongelukkige en bovendien onnodige ontwikkeling, die ook moeilijk valt te rijmen met het eerdergenoemde advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en het recente Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen van het Ministerie van BZK.⁴⁵⁵ Het grote belang dat terecht gehecht wordt aan integratie van vergunningstelsels kan immers ook op andere wijze gestalte krijgen, bijvoorbeeld door een gezamenlijke handtekening van zowel gemeente als waterschap onder bepaalde lozingsvergunningen. Korthedshalve volsta ik met het signaleren van deze minder gelukkige ontwikkeling voor de waterschappen, te meer waar het hier nog wetsvoorstellen betreft. Elders heb ik de daartegen aan te voeren bezwaren reeds uitvoerig onder woorden gebracht.⁴⁵⁶

⁴⁵³ Zie TK 2006–2007, 30844.

⁴⁵⁴ Zie voor deze ‘ontkoppeling’ ook mijn bijdrage in ‘Het waterrecht in perspectief’, p. 9–18.

⁴⁵⁵ Door de Bestuurlijke werkgroep Alders (zie paragraaf 5.5) is immers aangedrongen op een heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden, waarbij ook de ruimte en de instrumenten horen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Genoemd beoordelingskader (zie daarvoor paragraaf 11.2) beklemtoont op vergelijkbare wijze dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder afgebakend en eenduidig verdeeld dienen te zijn.

⁴⁵⁶ Zie MenR 2005/10, p. 628–632, en de aldaar genoemde literatuur. Zie voorts de bijdrage van H.J.M. Havekes en G.N.H. Vogels aan ‘Handhaving’ onder redactie van F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller, Deventer 2006, p. 611–637. Zie in andere zin de bijdrage van Ch.W. Backes in ‘Weids Water’, p. 389–409.

7.7 Taken waterschap

In deze paragraaf wordt ingegaan op het takenpakket van het waterschap. In paragraaf 7.7.1 worden allereerst de beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977 belicht, waarna in paragraaf 7.7.2 wordt stilgegaan bij de discussie die in het kader van de totstandkoming van de Waterschapswet over het takenpakket van het waterschap is gevoerd. In paragraaf 7.7.3 wordt de positie van het waterschap ten opzichte van het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer, het grondwaterbeheer en het (vaar)wegbeheer nader uitgediept, terwijl in paragraaf 7.7.4 vervolgens wordt gezien op welke wijze de taakopdracht aan het waterschap in de provinciale reglementen is vormgegeven.

7.7.1 Studiecommissie Waterschappen en regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?'

Artikel 1, tweede lid, Waterschapswet bepaalde tot voor kort dat de taken die aan waterschappen zijn of worden opgedragen de zorg voor hetzij de waterkering hetzij de waterhuishouding hetzij beide betreffen. Aan waterschappen die met ten minste één van zulke taken zijn belast, kan daarnaast de zorg voor één of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen. De zorg voor de waterkering en de waterhuishouding worden wel als de 'hoofdtaken' van de waterschappen beschouwd, terwijl de zorg voor andere waterstaatsaangelegenheden als 'neventaak' wordt aangemerkt. Dit onderscheid werkt verhelderend en sluit naadloos aan bij de redactie van de onderhavige bepaling. Deze bepaling is onlangs in de Wet modernisering waterschapsbestel anders geformuleerd. De begrippen 'waterkering' en 'waterhuishouding' zijn ingeruild voor 'de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater'. Daarbij is de mogelijkheid om het waterschap met andere waterstaatsaangelegenheden te belasten gehandhaafd. Zoals in paragraaf 7.1 reeds is aangegeven, heeft deze nieuwe formulering geen materiële betekenis in de zin dat het waterschap andere taken worden opgedragen. Niettemin vormt de nieuwe redactie van artikel 1, tweede lid, Waterschapswet als het ware het legislatieve sluitstuk van de discussie die de afgelopen decennia over

het takenpakket van het waterschap is gevoerd. Teneinde dat takenpakket van het waterschap nader te kunnen analyseren, dient iets langer bij deze discussie te worden stilgestaan, al was het maar om de indruk weg te nemen dat de bestuurlijke rolverdeling altijd een volstrekt vanzelfsprekende zaak is geweest.

Zoals bekend ontleent het waterschap zijn bestaansreden aan de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding. In de vroege middeleeuwen werden de eerste dijkes aangelegd om mens, dier en goed tegen overstromingen te beschermen en werden gronden ontwaterd. Nog zeer rudimentair en primitief en met matig succes, maar zo zijn de eerste waterschappen ontstaan. Eeuwenlang hebben de waterschappen deze hoofdtaken onomstreden kunnen uitoefenen. Wanneer zich ondanks deze zorg een nieuwe waterstaatsramp voltrok, was dit niet zelden aanleiding voor een flinke reorganisatie van het waterschapsbestel ter plaatse. De wezensvraag óf deze taken bij de waterschappen wel in goede handen waren, werd echter niet of nauwelijks gesteld. Na de watersnoodramp van 1953 lag dit duidelijk anders. De grootschaligheid van de door de Deltacommissie aanbevolen versterkingswerken en de in het geding zijnde nationale belangen resulteerde bijna onvermijdelijk in de bestuurlijke vraag of de waterschappen nog wel de aangewezen overheden waren om de primaire verantwoordelijkheid voor in het bijzonder de kustverdediging te dragen.⁴⁵⁷ Gezien de toenmalige, sterk versnipperde waterschapsorganisatie was de vraag gerechtvaardigd of het beheer van de zeekeringen niet in handen van de rijksoverheid zou moeten worden gelegd. De bestuurlijke constellatie in Zeeland in 1953 mag dit adstrueren: 104 vrije waterkerende polders, 135 vrije niet-waterkerende polders, 49 zg. calamiteuze polders, 8 uitwateringsschappen, 2 wegschappen, 2 interprovinciale waterschappen en 8 internationale polders, uiteenlopend van 4 tot 26.350 hectare.⁴⁵⁸ Niet onlogisch dus dat de bestuurlijke vraag al snel na de ramp op tafel kwam.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ Zie J.J. de Graeff en P.J. de Jong, 'Waterkeringen en waterschappen: een functionele relatie' in 'Waterschapspeilingen', p. 57–82.

⁴⁵⁸ De Graeff en De Jong, p. 63.

⁴⁵⁹ Schilthuis (Wb 1953, p. 33–34) moest niets van een grotere rol van het Rijk en een aantasting van de autonomie van het waterschap hebben, aangezien – zo constateerde hij –: '... van de

De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat Algera voelde evenwel weinig voor een besteldiscussie en stelde dat 'een verandering in het waterschapswezen die schade zou doen aan het beginsel van decentralisatie met de uiterste voorzichtigheid moet worden bekeken'.⁴⁶⁰ Deze benadering werd bij de parlementaire behandeling van de Deltawet gecontinueerd, waarbij werd uitgesproken dat een gecentraliseerd beheer geen grotere waarborgen biedt dan een gedecentraliseerd beheer, gecontroleerd door toezicht- en oppertoezichthoudende organen. Wel werd de bestaande, over een groot aantal kleine waterschappen versnipperde, dijkzorg door de regering als een ernstige tekortkoming gekwalificeerd. De Tweede Kamer volgde de regering in haar opvattingen en onderstreepte nog eens dat vergaande verbeteringen van de waterschapsorganisatie gewenst waren. Aldus was de principiële beheersvraag (voorlopig) afgedaan en concentreerde de aandacht zich op de reorganisatie van het waterschapsbestel. De noodzakelijke reorganisatie kwam vervolgens in de getroffen provincies snel van de grond. De Visser, de huidige secretaris-directeur van het Waterschap Zeeuwse Eilanden, heeft het Zeeuwse reorganisatieproces in een scriptie voor zijn studie aan de Rijksuniversiteit Utrecht trefend beschreven.⁴⁶¹ De Visser laat daarbij zien dat ook (ver) vóór de ramp reeds sprake was van concrete reorganisatieplannen. Door het regime van de calamiteuze polders⁴⁶² (waterschappen waarbij de kosten van de zeewering de belastbaarheid van de gronden overtroffen en op basis van de Wet calamiteuze polders⁴⁶³ om die reden mede door achterliggende waterschappen, provincie en Rijk gedragen werden) verdwenen deze plannen doorgaans weer snel in de kast. Het 'vrijverkla-

rijksdijken is namelijk een zeer groot deel, om niet te zeggen het grootste deel, doorgebroken of overgevoerd, precies zo als met andere dijken is gebeurd'. Schilthuis wilde het Rijk geenszins een verwijt maken, maar wél laten zien dat een toenemende rijksbemoeienis geen verbetering behoefde te betekenen.

⁴⁶⁰ Handelingen TK 1953–1954, p. 585.

⁴⁶¹ J.A. de Visser, 'Onderzoek naar de bestuurlijke gevolgen van de watersnood 1953 in het gebied rond de Oosterschelde', Rijksuniversiteit Utrecht 1975. Zie voorts J.C.M. Glerum en J.A. de Visser, 'Waterschapsconcentratie in Zeeland', Wb 1980, p. 252–257.

⁴⁶² Zie hiervoor Schilthuis, p. 328–337.

⁴⁶³ Wet van 19 juli 1870, Stb. 119. Deze wet werd pas in 1977 ingetrokken (zie Wb 1977, p. 238).

ren' van deze polders zou namelijk de calamiteuze staat opheffen en aldus de rijksbijdrage beëindigen. De ramp van 1953 werkte in zoverre als een katalysator voor de noodzakelijke waterschapsconcentratie, hetgeen niet wegneemt dat ook nadien de Zeeuwse staten en de Tweede Kamer volgens De Visser soms de rechte reorganisatierug dreigden te verliezen.

Nog geen tien jaar later kwam deze principiële kwestie echter opnieuw aan de orde, waaraan de waterschappen voor een belangrijk deel zelf debet waren. In hun adres van 4 december 1963 vroegen zij het Rijk immers om een bijdrage van 30% in hun jaarlijkse uitgaven. Zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, bracht dit verzoek de Werkgroep Steenbeek er toe om de kwestie van het beheer van de waterkeringen langs de Noordzeekust ten principale aan de orde te stellen. Enkele jaren later leidde dit zoals bekend tot de instelling van de Studiecommissie Waterschappen, die zich in twee adviezen over de toedeling van het beheer van de waterkeringszorg uitsprak. In haar hoofdadvis⁴⁶⁴ concludeerde de studiecommissie klip en klaar dat de waterkeringszorg als regel aan waterschappen en niet aan provincies of gemeenten (of eventueel gewesten) – het Rijk ontbreekt opvallend genoeg – diende te worden opgedragen. De studiecommissie voerde daarbij onder meer aan (p. 23): 'Waterkeringen beschermen immers over het algemeen vrij nauwkeurig te begrenzen gebieden. Ook de waterkeringszorg kent daardoor evenals de zorg voor de waterhuishouding een eigen territoriale begrenzing, die veelal niet met de grenzen van de territoriale openbare lichamen zal samenvallen. Uit een oogpunt van deskundigheid en technische ervaring is de waterkeringszorg veelal op geschikte wijze in samenhang met het beheer van de met de waterhuishouding verband houdende infrastructuur uit te oefenen. Het waterschap verkeert als gespecialiseerde organisatie voorts ook in de gelegenheid de waterkeringszorg de bijzondere aandacht te geven die deze op grond van het zeer zwaarwegende belang van de bewoonbaarheid van het land behoeft.' Zoals bekend zag de studiecommissie (p. 43–44) met name bij de waterkeringszorg ruimte voor doeleitkeringen van Rijk of provincies aan de waterschappen. In haar separate advies uit 1975 over het beheer van de Noordzeekust van Cadzand tot Den Helder kwam de studiecommissie na haar eerdere rapport uit 1974 weinig verrassend tot eenzelfde conclusie. Dit beheer diende

⁴⁶⁴ 'Het waterschap en zijn toekomst', Den Haag 1974, p. 22–25.

in beginsel in handen te worden gesteld van enkele langs de kust gelegen hoofdwaterschappen. Opvallend in de beschouwingen van de studiecommissie is de sterke relatie die wordt gelegd tussen de zorg voor de waterhuishouding en de zorg voor de waterkering die bij voorkeur door hetzelfde waterschap zouden moeten worden uitgeoefend, een relatie die in waterschapskring maar matig gewaardeerd werd.⁴⁶⁵ Men hechtte namelijk sterk aan de afzonderlijke betekenis van de waterkeringszorg. Dit laatste was niet zo verwonderlijk aangezien er in die tijd een aantal waterschappen bestond dat uitsluitend met de waterkeringszorg was belast. Ook na het advies van de Studiecommissie Waterschappen kwamen nog dergelijke waterschappen tot stand, bijvoorbeeld het toenmalige Waterschap Fryslân in 1979. Van een consistente (provinciale) lijn was overigens allerminst sprake. In Zeeland en Zuid-Holland zijn de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding altijd bij dezelfde waterschappen ondergebracht, terwijl in Groningen, Friesland, Noord-Holland en (delen van) Noord-Brabant de waterkeringszorg lang aan afzonderlijke waterschappen opgedragen is geweest.

De relatie tussen de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding brengt ons vanzelf op de opvattingen van de Studiecommissie Waterschappen over de zorg voor de waterhuishouding. Zoals hiervoor reeds is gebleken, stelde de studiecommissie deze taak centraal in haar rapport. Juist aan deze taak ontleende het waterschap zijn bestaansreden; de zorg voor de waterkering werd daar in zekere zin van afgeleid. De studiecommissie verwoordde dit in hoofdstuk 4, getiteld 'Zijn waterschappen nodig?' als volgt (p. 19): 'De commissie acht – samenvattend – van essentieel belang, dat de waterschapsvorm de mogelijkheid biedt de zorg voor de regionale en plaatselijke waterhuishouding – en de zorg voor de waterkering staat vaak in nauw verband daarmee – in de daarvoor territoriaal passende waterstaatkundige verbanden te doen uitoefenen en recht te doen aan de in die verbanden bestaande samenhang tussen de verschillende aan de kwantiteits- en kwaliteitsbeheersing verbonden aspecten. Daarnaast ziet zij als voordelen van de waterschapsvorm als functionele democratie de mogelijkheid aan degenen, die bij de taakvervulling door het waterschap in het bijzonder belang hebben en daaraan fi-

⁴⁶⁵ De Graeff en De Jong, p. 61–62.

nancieel bijdragen, ook speciaal zeggenschap te dien aanzien te verlenen, alsmede de mogelijkheid van soepele aanpassing aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

De gemeenten bieden als lichamen met algemene opdracht en met op andere basis tot stand gekomen territoriale begrenzingsgrenzen deze mogelijkheden niet en de toekomstige gewesten evenmin, omdat naar de commissie voorshands meent te mogen aannemen, ook voor de vorming van deze lichamen andere criteria dan de bovengenoemde zullen gelden. Aan uitoefening van de zorg voor de regionale en plaatselijke waterhuishouding door de provincies kleeft hetzelfde gemis, maar bovendien zou opdracht van die taak aan de provincies betekenen dat dan van decentralisatie op een lager niveau dan het provinciale geen sprake is en het provinciale toezicht inzake de waterstaat wordt uitgesloten.'

In hoofdstuk 5 'De taak van het waterschap' vulde de studiec commissie deze centrale stellingname aan met een tweetal belangrijke opmerkingen (p. 22–23). Allereerst bepleitte de studiec commissie, zoals in hoofdstuk 4 reeds is geschetst, vurig om het regionale en lokale waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer bij hetzelfde waterschap onder te brengen. In haar ogen was de zorg voor de waterhuishouding ondeelbaar. De studiec commissie gruwde dan ook van de op dat moment in de Wvo opgenomen mogelijkheid om het waterkwaliteitsbeheer (inclusief het zuiveringsbeheer) op te dragen aan een ander en anders begrensd lichaam, dan hetgeen de zorg voor de regionale waterhuishouding in de overige opzichten uitoefende. In de tweede plaats wees de studiec commissie op de sterke onderlinge verwevenheid tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer. Weliswaar meende de studiec commissie niet de opdracht ook van het grondwaterbeheer aan de waterschappen als 'zonder meer noodzakelijk' te moeten bepleiten; wel meende zij dat in de wetgeving die met betrekking tot het kwantitatieve grondwaterbeheer in voorbereiding was (de Grondwaterwet), de mogelijkheid diende te worden geopend dat het grondwaterbeheer dan wel bepaalde aspecten daarvan aan waterschappen zouden worden opgedragen.

Wat de neventaken betreft overwoog de studiec commissie ten aanzien van het vaarwegbeheer dat het fysieke object van deze taak vrijwel hetzelfde is als het object van de zorg voor de waterhuishouding. Voor de uitvoering van deze taak sprak het volgens haar vanzelf om te denken aan het waterschap. Voor een goed vervullen van die taak achtte zij deze combinatie echter niet noodzakelijk. Aangezien de

scheepvaart vaak niet een regionaal of plaatselijk gebonden aspect vertoont, waardoor de voor het waterschap kenmerkende relatie tussen zorg, belang en betaling minder aan de orde was, behoefde die combinatie zelfs niet zo voor de hand te liggen. Ten aanzien van het wegenbeheer zag de studiec commissie geen aanleiding in algemene zin opdracht aan het waterschap te bepleiten. Van de meeste wegen kan immers niet worden gezegd dat daarbij speciale belanghebbenden dan wel een bepaald gebied, dat bij die zorg een bijzonder belang heeft, zijn aan te wijzen. Wel konden er redenen van doelmatigheid zijn om wegen van lokale betekenis in handen van het waterschap te brengen, waarbij de studiec commissie in het bijzonder dacht aan wegen op dijken.

Uit het tweetal regeringsnota's uit 1977 bleek dat de regering de opvatting van de Studiec commissie Waterschappen op hoofdlijnen onderschreef. In de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' valt te lezen (p. 20): 'Met de Studiec commissie Waterschappen moeten de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding als de hoofdtaken van de waterschappen worden beschouwd. Het zijn deze taken, waarvoor ten volle de redenen gelden om aan de functionele bestuursvorm de voorkeur te geven'. Ook de regering bleek daarbij van oordeel dat beide taken bij voorkeur in handen van hetzelfde waterschap zouden moeten zijn, al zag zij in dat bij waterkeringen van zeer grote lengte langs de kust en langs de grote rivieren, die daarachter aaneenliggende gebieden beschermen, soms aan een zekere verdeling van het beheer over verschillende waterschappen niet te ontkomen viel. Voorts benadrukte de regering dat de waterkeringszorg zeker niet minder essentieel is dan de zorg voor de waterhuishouding. Waar de Studiec commissie Waterschappen nog uit leek te gaan van een zekere rangorde tussen beide taken, waren deze voor de regering nevengeschikt. Zonder twijfel was dit oordeel mede ingegeven door de kritische reactie van waterschapszijde op dit punt. Ten aanzien van het waterkwaliteitsbeheer (inclusief het zuiveringsbeheer) stelde de regering zich – het is in hoofdstuk 3 reeds gesignaleerd – veel gereserveerder op, waaraan de commentaren uit provinciale en waterschapskring op het rapport van de commissie niet vreemd waren. Op p. 13 concludeerde de regering het volgende: 'De voorkeur voor het waterschap als organisatievorm voor de uitoefening van de regionale en plaatselijke waterstaatszorg stoelt derhalve primair op de belangen samenhangend

met het kwantiteitsbeheer en de waterkeringszorg. Overwegingen van doelmatig beheer maken het dan verder wenselijk dat het kwaliteitsbeheer, voor zover het betreft de passieve zorg (normstelling, verbodsbepalingen, ontheffingenbeleid) en de met behulp van kwantitatieve maatregelen uitgeoefende actieve zorg, niet dan in bijzondere gevallen in andere handen wordt gelegd.’ Het zuiveringsbeheer wordt hier in het geheel niet genoemd. Ten aanzien van het grondwaterbeheer, dat merkwaardig genoeg in de categorie ‘neventaken’ werd ingedeeld, bleek de regering van mening dat dit niet tot de essentiële bestanddelen van de taak van het waterschap kon worden gerekend, hetgeen in de volgende uitspraak resulteerde (p. 21): ‘Slechts redenen van opportuniteit kunnen ertoe leiden de zorg daarvan geheel of gedeeltelijk als neventaak aan waterschappen toe te vertrouwen’. Direct hierna werd door de regering echter gewezen op het onderscheid tussen het ‘hoge’ – tegenwoordig spreken wij van ‘ondiepe’ of ‘freatisch’ – grondwater, van belang voor het agrarisch bodemgebruik en het natuurlijk milieu, en het ‘diepe’, voor winning vatbare, grondwater. De stand van het hoge grondwater was volgens de regering rechtstreeks afhankelijk van de beheersing van het oppervlaktewater in de directe omgeving en de verantwoordelijkheid daarvoor was dan ook (reeds) onderdeel van die van de beheerder van dat oppervlaktewater. Wat het diepe grondwater betrof wees de regering op het bij de Tweede Kamer aanhangige ontwerp Grondwaterwet (Gww)⁴⁶⁶, waarin de waterschappen een plaats in de provinciale grondwatercommissie werd toebedeeld. Het standpunt van de regering lag dus aanmerkelijk genuanceerder dan op het eerste gezicht lijkt: het waterschap werd zonder omwegen al als beheerder van het ondiepe grondwater beschouwd. Ten aanzien van de neventaken bleek de regering het volgende oordeel te hebben. Beheer van vaarwegen door het waterschap achtte de regering goed denkbaar, met name wanneer de regeling van de waterstand direct samenhangt met de zorg voor de waterhuishouding. Voor wateren die primair als vaarweg worden gebruikt, zou splitsing van het waterhuishoudkundig en het vaarwegbeheer dienen te worden overwogen. Bij het uitblijven van een zodanige splitsing zou een financiële regeling inzake de vergoeding van de aan het vaarwegbeheer verbonden kosten moeten worden getroffen (p. 22). Landwegen behoorden daarentegen volgens de regering

⁴⁶⁶ TK 1975–1976, 13705.

in beginsel niet in beheer bij waterschappen te zijn. Slechts in uitzonderingssituaties zou daarvan om redenen van doelmatigheid sprake kunnen zijn.

De Tweede Kamer stemde voorjaar 1978 met beide regeringsnota's in.⁴⁶⁷ Daarbij werd een motie–Eversdijk c.s.⁴⁶⁸ aangenomen waarin de regering werd uitgenodigd om de (nog) bij het Rijk in beheer zijnde waterkeringen in waterschapsverband te brengen met uitzondering van de grote afsluitingswerken en de duinen op de Waddeneilanden. Kienhuis⁴⁶⁹ heeft gememoreerd dat de regering kennelijk toch enigszins met deze motie in de maag gezeten heeft, aangezien de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat pas in 1985, na herhaaldelijk aandringen uit de Tweede Kamer, liet weten dat deze motie zou worden uitgevoerd. Kienhuis geeft in zekere zin zelf de verklaring voor dit talmen.⁴⁷⁰ De provincie Noord–Holland had zich namelijk steeds tegen deze overdracht verzet aangezien men hier gezien de in het geding zijnde nationale belangen een rijkstaak zag liggen.

7.7.2 Totstandkomingsgeschiedenis Waterschapswet

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Waterschapswet kwam het takenpakket van het waterschap nog regelmatig aan de orde, hetgeen mag blijken uit het navolgende overzicht. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevatte overigens allesbehalve een uitgebreide beschouwing over het precieze takenpakket van het waterschap. Onder verwijzing naar het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977 werd het bijna vanzelfsprekend geacht dat hierbij in het bijzonder aan de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding diende te worden gedacht. Naar uitgebreide beschouwingen over de exacte inhoud van deze begrippen is het vergeefs zoeken. Volstaan werd met het onderverdelen van het begrip 'waterhuishouding' in kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater en met het benoemen van het

⁴⁶⁷ Zie voor de kamerbehandeling Wb 1978, p. 230–243.

⁴⁶⁸ TK 1977–1978, 14481, nr. 3.

⁴⁶⁹ Zie diens bijdrage in 'Waterschapspeilingen', p. 15.

⁴⁷⁰ T.a.p., p. 24–25.

(vaar)wegbeheer als potentiële neventaak (MvT, p. 20). Over grondwaterbeheer en zuiveringsbeheer werd met geen woord gerept. Vermelding verdient nog dat in het oorspronkelijke om advies aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel een zodanige redactie was opgenomen dat de indruk ontstond dat de zorg voor de waterkering slechts in combinatie met de zorg voor de waterhuishouding kon worden toebedeeld. Op advies van de Raad van State, die op zijn beurt refereerde aan het advies van de Raad van de Waterstaat, werd dit bestuurlijk-organisatorische toekomstbeeld, dat waarschijnlijk volstrekt onbedoeld sterk deed denken aan eerdergenoemde beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen, weer snel en geruisloos geschrappt door het vervangen van het woord 'alsmede' door 'hetzij' in artikel 1, tweede lid, Waterschapswet.

In het voorlopig verslag werd de beoogde taakopdracht aan het waterschap met instemming begroet. De meeste fracties spitsten hun vragen toe op het ontbreken van een decentralisatiebeginsel in het wetsvoorstel, waarbij D66 en SGP attendeerden op een desbetreffend tekstvoorstel van de UvW (VV, p. 8 en 11). Enkele fracties wilden echter wel iets meer weten over die taakopdracht. Zo vond de PvdA het wetsvoorstel te zeer toegeschreven op het waterkwantiteitsbeheer en miste deze fractie concrete aandacht voor het waterkwaliteitsbeheer. Dit bracht deze fractie tot de vraag waarom niet getracht was relevante Wvo-bepalingen in het wetsvoorstel te incorporeren (VV, p. 6). Ook de SGP-fractie vroeg nadrukkelijk door en wees op de te beperkte uitleg die in de memorie van toelichting aan het begrip 'waterhuishouding' was gegeven. Dat begrip bevat naast het kwantitatief en kwalitatief beheer van oppervlaktewater toch ook het grondwaterbeheer, zo wilde deze fractie weten. Overigens ging het er hen hierbij niet om daarmee de zorg voor het grondwaterbeheer als 'primaire waterschapstaak' aan te duiden; veeleer vroegen de leden van deze fractie zich af of in het wetsvoorstel niet van 'waterhuishouding', maar van 'kwantitatief en kwalitatief beheer van oppervlaktewater' diende te worden gesproken. Voorts plaatste de SGP-fractie in het licht van de trits belang-betaling-zeggenschap kanttekeningen bij een te brede betrokkenheid van het waterschap bij de neventaken weg- en vaarwegbeheer. Ook door de CDA-fractie werd hierop gewezen en naar concrete praktijkvoorbeelden geïnformeerd (VV, p. 3). Ten slotte attendeerde de SGP-fractie op de delegatiemoge-

lijkheden van de op dat moment in voorbereiding zijnde nieuwe Provinciewet. Men ging er van uit dat de toepassing van de betreffende bepalingen (thans artikelen 107 en 146) zich slechts zou kunnen bewegen binnen de in artikel 1, tweede lid, Waterschapswet aangegeven kaders (VV, p. 15–16). Het diende, anders gezegd, om ‘waterstaatsaangelegenheden’ te gaan.

Deze inbreng noopte de regering om in de memorie van antwoord ten principale bij het takenpakket van het waterschap stil te staan. Het feit dat in de bijgevoegde nota van wijziging alsnog voorzien werd in een wettelijk verankerd decentralisatiebeginsel is in paragraaf 7.3 reeds toegelicht. Een en ander resulteerde in een beschouwing over de opdracht van ‘andere waterstaatsaangelegenheden’ aan het waterschap, de zg. neventaken. Volgens de regering golden daarvoor dezelfde condities als bij de zg. hoofdtaken: ‘er moet – welk aspect van de waterstaatkundige verzorging het ook betreft – sprake zijn van een functionele relatie tot het waterschapsgebied. Bepalend hiervoor is de aanwezigheid van een specifiek en continu belang, hetzij uit een oogpunt van instandhouding of gebruik van onroerend goed, hetzij uit een oogpunt van kunnen leven en werken in het waterschapsgebied.’ (MvA, p. 4). De regering realiseerde zich daarbij terdege dat ook bij de aanwezigheid van een dergelijke relatie al snel bovenwaterschappelijke belangen in het geding konden zijn, waarbij ten aanzien van het vaarwegbeheer gewezen werd op doorgaande vaarwegen met een niet tot het waterschapsgebied beperkte functie. In dergelijke situaties zou de financiering wat betreft de bovenwaterschappelijke belangen moeten voortkomen uit bijdragen van het Rijk en/of de provincie (MvA, p. 4). Eventuele delegatie van taken ingevolge het ontwerp-Provinciewet kwalificeerde de regering als ‘echte’ neventaak, waarvoor ook de wettelijke eis zou zijn verbonden dat de uitvoeringskosten uit de provinciale kas worden betaald. Als concrete praktijkvoorbeelden werden de verlening van bepaalde door de Gww vereiste onttrekkingsvergunningen en het nautisch beheer van een provinciale vaarweg genoemd (MvA, p. 5). Wat de redactie van artikel 1, tweede lid, betrof bleek de regering van oordeel dat gezien de algemene inhoud van de term ‘waterhuishouding’, zoals in het ontwerp-Wwh omschreven als ‘de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water met het oog op de daarbij betrokken belangen’, geen behoefte bestond aan introductie daarnaast van termen

als kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer. De ontwikkeling van de gedachten omtrent integraal waterbeheer zou niet stroken met een beperkte benadering, te meer waar het kwantiteitsbeheer van oppervlaktewateren ook de beheersing van de grondwaterstand dient (MvA, p. 17).

De meeste fracties stemden gezien het eindverslag in met deze nadere beschouwing, ook al kan deze in mijn beleving op onderdelen enigszins kort door de bocht worden genoemd. De rol van het waterschap ten aanzien van het grondwaterbeheer bleef immers met de nodige mist omgeven. Evenmin was duidelijk geworden welke neventaken nu wel en niet reglementair aan het waterschap konden worden opgedragen.

De fracties toonden zich in het algemeen gelukkig met de wettelijke verankering van het decentralisatiebeginsel. Met name de PvdA-fractie toonde zich echter bezorgd over een al te ongebreidelde taakopdracht aan het waterschap: 'kan een concrete en limitatieve opsomming worden gegeven welke de taken van waterstaatszorg zijn die bij de instelling of later aan een waterschap kunnen worden opgedragen?' (EV, p. 7). Op deze vraag volgde een waslijst van objecten – van rioolgemalen tot jachthavens – waarvan de PvdA-fractie wilde weten of dergelijke objecten zich voor beheer door een waterschap leenden. Genoemde fractie bleek voorts weinig gelukkig met de inmiddels verschenen regeringsnota inzake functionele decentralisatie⁴⁷¹, die zij op de waterschappen toegeschreven achtte. De PvdA wilde van de minister weten of dit onderschreven werd en of het waterschap een goede vorm van functioneel bestuur werd geacht (EV, p. 6–7). Kortom, men had sterke twijfels over een al te ruim takenpakket voor de waterschappen. Evenals de PvdA, maar in meer neutrale termen, informeerde de SGP naar de mogelijke gevolgen van het regeringsstandpunt inzake functionele decentralisatie voor de Waterschapswet. Deze fractie bleef zich voorts afvragen of het vaarwegbeheer zich ten principale wel leende voor de functionele taakbehartiging door het waterschap en verlangde van de regering een nadere uiteenzetting op dit punt. Die nadere beschouwing diende ook het wegenbeheer te omvatten.

⁴⁷¹ TK 1988–1989, 21042.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag ging de regering nog eens uitvoerig in op het takenpakket van het waterschap. Allereerst werd onder verwijzing naar meergenoemde regeringsnotitie inzake functionele decentralisatie uiteengezet dat het waterschap als functionele bestuursvorm voldoet aan de voorwaarden voor functionele decentralisatie. 'De beschouwingen in de genoemde notitie' – zo werd door de minister geconcludeerd – 'sporen naar mijn oordeel met de Waterschaps-wet' (NNAVEV, p. 6). Het vaarwegbeheer bracht de regering tot de navolgende beschouwing, waarbij terzijde van mijn kant opgemerkt wordt dat in de inmiddels uitgebrachte NW3 het vaarwegbeheer in één adem met het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer werd genoemd. 'Waar doelmatig' zou deze neventaak in bestuurlijk-organisatorische zin aan de hoofdtak waterhuishouding moeten worden gekoppeld. Het lijkt er niettemin veel op alsof de regering nu enig gas terugnam. Het vaarwegbeheer kon volgens de regering alleen als een eigenlijke waterschapstaak worden beschouwd (en dus reglementair worden opgedragen) als die vaarweg in overwegende mate een aan het waterschapsgebied gebonden functie heeft, waardoor de kosten van het beheer kunnen worden toegedeeld aan de omslagplichtige belanghebbenden. De regering realiseerde zich dat dit bij doorgaande regionale vaarwegen veelal niet het geval zou zijn. In dergelijke situaties lag er een taak voor de provincie, hetgeen de mogelijkheid onverlet liet om ter besparing van kosten het feitelijk beheer uit praktische overwegingen door de waterbeheerders, ook als dat een waterschap is, te laten verrichten (NNAVEV, p. 6-7). Werk met werk maken, is maatschappelijk gezien goedkoper, zo leek de regering hiermee tot uitdrukking te willen brengen. Over de in dergelijke omstandigheden voor de hand liggende kostenvergoeding werd echter met geen woord gerept; pas bij de artikelsgewijze opmerkingen werd voorzichtig op een dergelijke interbestuurlijke vergoeding gedeut (NNAVEV, p. 28). Veel gereserveerder stelde de regering zich op inzake de eventuele opdracht van het wegenbeheer aan het waterschap: 'Wegenzorg is in beginsel geen taak die vatbaar is voor uitoefening in functioneel bestuur door waterschappen' (NNAVEV, p. 7). Deze neventaak werd dus principieel anders benaderd dan het vaarwegbeheer. Ook hier kon de regering zich niettemin situaties voorstellen waarin toedeling aan het waterschap denkbaar was. Daarbij werd gedacht aan wegen of stelsels van wegen waarvan moet worden aangenomen dat uitsluitend of hoofdzakelijk personen in het waterschapsgebied daarbij een direct en continu be-

lang hebben. Daarnaast achtte de regering het mogelijk, zeker wanneer het slechts om incidentele wegen of wegvakken ging, dat de zorg voor de weg weliswaar bij de gemeenten berust, maar dat het feitelijk beheer op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst wordt uitbesteed aan een waterschap. Een dergelijke constructie, waarbij opnieuw het maatschappelijk kostenperspectief voor ogen leek te staan, werd in het bijzonder bij wegen op dijken denkbaar geacht. Ten slotte werd door de regering in dit kader geattendeerd op de beoogde herverdelingsoperatie wegenbeheer, waarover advies zou worden uitgebracht door de adviescommissie sanering wegenbeheer (Stuurgroep 'Brokx-droog').

Resumerend bracht dit de regering tot de navolgende, meer algemene beschouwing over het takenpakket van het waterschap: 'Zoals in de inleidende bepaling van het wetsontwerp is omschreven, is het waterschap een openbaar lichaam, dat de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel heeft. Behalve zorg voor de waterhuishouding of de waterkering – zaken die zo kenmerkend zijn voor de behoefte aan functioneel waterschapsbestuur dat een bestuurslichaam dat daarvan niets in zijn takenpakket heeft niet als waterschap is aan te merken – kunnen in beginsel ook alle andere waterstaatsaken in waterschapsverband worden uitgeoefend. Voorwaarde is de aanwezigheid van een rechtstreekse en continue relatie tussen taken, belanghebbenden en gebied. Dit geldt speciaal voor wegen en vaarwegen, in verband met de kwestie in hoeverre een waterschap kan zijn belast met wegen- of vaarwegenzorg.' (NNAVEV, p. 7). Uit dit citaat blijkt tegelijkertijd nog eens dat de constructie van een waterschap dat uitsluitend belast is met neventaken – een situatie die tot vlak vóór de inwerkingtreding van de Waterschapswet nog voorkwam⁴⁷² – onder de vigore van de Waterschapswet niet langer mogelijk zou zijn. Overigens ging de regering wijselijk slechts in meer algemene zin op eerdergenoemde 'waslijst' van de PvdA-fractie in. Voorts gaf de regering opnieuw aan dat met het oppervlaktewaterpeilbeheer tevens in operationele zin het (ondiepe) grondwaterpeil gereguleerd wordt, waarmee op een taak voor het waterschap werd gezinspeeld. Direct werd hier aan toegevoegd dat de onttrekking van water aan de bodem een provinciale zaak is aangezien die ingevolge de Grondwa-

⁴⁷² Zie Verburg (red.), p. 27, inzake het toenmalige Groningse waterschap De Paddepoel dat – ondanks zijn naam – uitsluitend met het wegenbeheer was belast.

terwet belast is met vergunningverlening. Een goede onderlinge afstemming, waarvoor de planvorming van de Wet op de waterhuishouding het kader biedt, werd voorwaarde geacht voor een consistent waterbeheer (NNAVEV, p. 8).

Een goede week later stuurde de minister een kaart met toelichtende brief⁴⁷³ aan de Tweede Kamer, die de toenmalige waterstaatkundige en bestuurlijke grenzen ten opzichte van elkaar aangaf. Dat deze kaart moest worden uitgevoerd in kleuren met liefst drie transparantvellen illustreert genoegzaam dat de toenmalige bestuurlijke constellatie nog een bonte lappendeken vormde.

Hiermee was de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel voltooid en de weg vrij voor de mondelinge behandeling. Amendementen op de onderhavige artikelen 1 en 2 Waterschapswet bleven achterwege. Slechts werd, zoals hiervoor reeds is geconstateerd, door D66 en PvdA een tweetal amendementen⁴⁷⁴ ingediend die beide in vrijwel identieke bewoordingen beoogden expliciet in de Waterschapswet vast te leggen dat het waterschap bij zijn taakuitoefening ook de belangen van natuur en milieu zou moeten betrekken. Zoals bekend werden deze amendementen verworpen. Overigens wil daarmee geenszins zijn gezegd dat de aan de stemmingen voorafgaande mondelinge behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zonder betekenis zou zijn. Zo benadrukte de heer Eversdijk (CDA) dat het positieve effect van de decentralisatiebepaling reeds merkbaar was, doordat de meeste provincies het ontpolderingsbeleid hadden gestaakt.⁴⁷⁵ Op het terrein van het provinciale waterkwaliteitsbeheer en het beheer van de Friese boezem waren in diens ogen evenwel snel nadere provinciale stappen vereist. Ook de heer Van den Berg (SGP) prees het decentralisatiebeginsel dat in de praktijk niet zonder gevolgen zou kunnen blijven. In dit licht werd de minister dringend verzocht om de vinger aan de provinciale pols te houden. Door Van den Berg werd ook op de andere positie van de provincie gewezen, die in zijn opvatting 'dus als het ware

⁴⁷³ TK 1989–1990, 19995, nr. 16.

⁴⁷⁴ TK 1990–1991, 19995, nrs. 26 en 42.

⁴⁷⁵ Handelingen, 13 november 1990, TK 22–1220.

naar twee kanten moet inleveren'.⁴⁷⁶ Enerzijds waren de waterschappen door de sterke schaalvergroting reeds goed in staat om de eigen zaken te behartigen, zodat de provincie wel een stapje terug kon doen. Anderzijds lag het grondwettelijk primaat voor waterschapszaken dan wel bij de provincies, maar niet ontkend kon worden dat de bevoegdheden van het Rijk op dit terrein significant werden versterkt. Ten slotte sprak Van den Berg nog eens zijn aarzelingen uit over het belasten van het waterschap met het (vaar)wegbeheer, dat immers op 'wat gespannen voet' kon staan met de trits belang–betaling–zeggenschap en dus met het functionele karakter van het waterschap. De heer Eisma (D66) kon op zichzelf leven met het decentralisatiebeginsel, maar minder met de mogelijke gevolgen daarvan. Óf de waterkwaliteitbeherende provincies en de gemeente Amsterdam hun taken aan waterschappen zouden moeten overdragen, was voor hem nog de vraag.⁴⁷⁷ Ook meer in het algemeen toonde de heer Eisma zich ongelukkig met de verzwakking van de positie van de provincies. De heer Leerling (RPF) plaatste het wetsvoorstel eveneens in het teken van het decentralisatiebeginsel en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. Gelet op het voorgenomen herpolyderingsbeleid kon spreker zich daarbij indenken dat ook het rioleringsbeheer aan het waterschap zou worden opgedragen. Die beheersvorm kon immers als een aspect van het integrale waterbeheer worden opgevat.⁴⁷⁸ Mevrouw Witteveen–Hevinga (PvdA) stond in haar bijdrage vooral stil bij de sterk in beweging zijnde omgeving van de waterschappen, hetgeen gevolgen diende te hebben voor de belangen die de waterschappen dienen en de taken die ze vervullen. Haar fractie stond dan ook kritisch ten opzichte van het decentralisatiebeginsel, waarmee 'de inrichting van waterschappen min of meer dwangmatig aan de provincies wordt opgelegd'.⁴⁷⁹ De heer Schutte (GPV) toonde zich daarentegen ingenomen met het decentralisatiebeginsel, welk oordeel door collega Blauw (VVD) werd gedeeld.⁴⁸⁰ Laatstgenoemde drong daarbij aan op een snelle effectuering van dat beginsel in

⁴⁷⁶ Handelingen, 13 november 1990, TK 22–1229.

⁴⁷⁷ Handelingen, 13 november 1990, TK 22–1234.

⁴⁷⁸ Handelingen, 13 november 1990, TK 22–1238.

⁴⁷⁹ Handelingen, 13 november 1990, TK 22–1244.

⁴⁸⁰ Handelingen, 13 november 1990, TK 22–1246 en 1250.

de praktijk, waarbij opnieuw het bekende drietal provincies en het herpolderingsbeleid ter sprake kwamen. Daarnaast werd gepleit voor overdracht van rijkswaterstaatswerken aan waterschappen. Anderzijds waakte de heer Blauw nadrukkelijk voor een te ruime taakopdracht van het waterschap: 'Geen andere milieutaken dan de zorg voor de waterkwaliteit en –kwantiteit, geen natuur- en landschapsbeheer, geen recreatie, geen drinkwatervoorziening, maar alleen de zorg voor de waterhuishouding en de waterkeringen, eventueel aangevuld met andere waterstaatstaken.'⁴⁸¹ Bij de taakuitoefening dienden de waterschappen overigens met alle relevante belangen rekening te houden. Niet alleen met die van natuur en milieu, maar ook met die van recreatie, sportvisserij, landbouw etc. Dit bracht de heer Blauw tot het volgende illustratieve en wat mij betreft glasheldere voorbeeld: al naar gelang een bepaald gebied een agrarische dan wel een natuurbestemming heeft, hetgeen beslist wordt door de algemene democratie, voert het waterschap een zodanig waterhuishoudkundig beheer dat de landbouw optimaal kan worden uitgeoefend dan wel de instandhouding van het natuurgebied en de daar geldende natuurwaarden gediend worden.

Kortom, de Tweede Kamer kon zich in het algemeen goed vinden in het beoogde takenpakket van het waterschap en met de wettelijke verankering daarvan. Wel zag men graag dat het decentralisatiebeginsel geen 'dode letter' bleef en concreet in de praktijk zou worden toegepast. Voorts zou het waterschap zich nadrukkelijk tot zijn waterstaatkundige en dus functionele taak dienen te beperken.

In haar reactie benadrukte minister Maij-Weggen allereerst de waarde van het decentralisatiebeginsel. In haar ogen was het een goede zaak dat de wetgever er ten principale voor kiest dat de waterhuishoudings- en waterkeringszorg aan de waterschappen wordt opgedragen. Het gaat dan nog niet eens om een wettelijke verplichting, maar om een 'richtsnoer' die bij de provincies kenbaar wordt gemaakt.⁴⁸² Alhoewel de minister een ruime taakopvatting van het waterschap essentieel achtte, bevestigde zij dat het waterschap zich bij zijn waterstaatkundige leest diende te houden. De uitbreidingsmogelijkheden voor de waterschapstaken waren volgens

⁴⁸¹ Handelingen, 13 november 1990, TK 22-1249 en 1250.

⁴⁸² Handelingen, 14 november 1990, TK 23-1298.

haar definitief begrensd, zeker ook in het licht van de trits belang–betaling–zeggenschap. Dit bracht de minister tot de volgende conclusie: ‘... dat bij een eventueel in waterschapsverband brengen van allerlei zaken die nu in een wijder territoriaal verband moeten worden gerekend tot het algemeen bestuur – taken vaak van gemeenten en provincies – ook de voordelen van het functioneel bestuur vervallen.’⁴⁸³ Daarbij doelde de minister met name op de slagvaardigheid in financiële zin. Het waterschap zou zich dus moeten concentreren op de regionale en lokale waterstaatszorg, die dan wel in handen van het waterschap diende te zijn. Het decentralisatiebeginsel had als consequentie dat daar waar het waterkwaliteits– en boezembeheer nog in handen van provincies was, dit ‘op termijn’ diende te worden opgedragen aan waterschappen. Ook het ontpolderingsbeleid bij stedelijke uitbreidingen werd door haar afgewezen.⁴⁸⁴ De minister bleek overigens in reactie op een expliciete vraag van mevrouw Witteveen–Hevinga niet voornemens te zijn artikel 6 Wvo te wijzigen, dat in een minder stringente taakopdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen voorzag.⁴⁸⁵ Ten slotte wees de minister op de operatie ‘Brokx–nat’, die er binnen drie jaar in zou voorzien dat een aantal waterstaatswerken van het Rijk aan de decentrale overheden – waaronder de waterschappen – zou worden overgedragen.⁴⁸⁶

Nadat de Tweede Kamer eind november 1990 instemde met het wetsvoorstel was het woord aan de Eerste Kamer. De fracties van PvdA, D66 en SGP attendeerden in het voorlopig verslag (VV, p. 2) nog eens op de discrepantie tussen de taaktoedeling in het wetsvoorstel en artikel 6 Wvo. De PvdA–fractie wees daarbij op de ‘uitnodiging’ die de minister, vooruitlopend op de Waterschapswet reeds had doen uitgaan naar de provincies Groningen, Friesland en Utrecht om de overdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan daartoe toegeruste waterschappen te gaan voorbereiden en wilde graag weten hoe deze uitnodiging zich verdroeg met artikel 6 Wvo. De SGP–fractie toonde zich daarentegen verbaasd over de eerdere opstelling van

⁴⁸³ Handelingen, 14 november 1990, TK 23–1306.

⁴⁸⁴ Handelingen, 14 november 1990, TK 23–1308.

⁴⁸⁵ Handelingen, 14 november 1990, TK 23–1307.

⁴⁸⁶ Handelingen, 14 november 1990, TK 23–1330.

de minister in de Tweede Kamer dat zij niet voornemens was een wijziging van genoemde bepaling te bevorderen. De fractie van D66 drong aan op een termijn van drie jaar voor het in waterschapsverband brengen van niet gereguleerde en in het verleden ontpolderde stedelijke gebieden. Deze opmerkingen boden de minister de gelegenheid om in de memorie van antwoord nog eens uitgebreid bij de in het wetsvoorstel neergelegde decentralisatiegedachte stil te staan (MvA, p. 1–6). Wat de gesignaleerde discrepantie betrof onderkende de minister dat er, wanneer de voor de taaktoedeling relevante bepalingen van Waterschapswet en Wvo met elkaar worden vergeleken, uit een oogpunt van wetsgevingspolitiek verschillen zijn waar te nemen. Niet ten onrechte wees de minister daarbij op het feit dat artikel 6 Wvo in 1970 gelding verkreeg, dus in een periode waarin de gedachten over de toekomst van het waterschapsbestel nog lang niet waren uitgekristalliseerd. Genoemde bepaling droeg in zoverre nog de sporen van de toentertijd bestaande bestuurlijke constellatie, waarin opdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen, gegeven ook hun schaalgrootte, geenszins vanzelfsprekend was. Echter, zo werd hier direct aan toegevoegd, gemeten naar de huidige stand van de bestuurlijk-organisatorische ontwikkeling kon de wettelijke vergunningverleningsbevoegdheid eenvoudigweg worden gelegd bij de beheerder van het oppervlaktewater c.q. van de zuiveringsinstallatie. De minister trok hieruit overigens niet de conclusie dat artikel 6 Wvo, ook al was die bepaling ‘weliswaar wat gedateerd’ wijziging behoeft. Daarmee zou kunnen worden gewacht tot een meer algemene herziening van de Wvo (MvA, p. 3–4). Voorts benadrukte de minister dat de bewijslast om het waterkwaliteitsbeheer niet aan het waterschap op te dragen bij de provincie berustte. Het ‘wettelijk vermoeden’ dat vervulling van die taak op lokaal en regionaal niveau door een waterschap binnen een bepaald gebied meer doelmatig is dan door een provincie afzonderlijk, betekende ‘dat het op de weg van de provincie lag om aannemelijk te maken dat toedeling van kwaliteitszorg aan een of meer waterschappen redelijkerwijs niet valt te realiseren zonder afbreuk te doen aan een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, ook niet met een zekere aanpassing van het geheel van de binnenprovinciale waterschappelijke indeling op termijn’ (MvA, p. 4). Ten slotte onderschreef de minister het pleidooi van D66 om niet in waterschapsverband gebrachte dan wel ontpolderde gebieden in

waterschapsverband te brengen. Aangezien dit primair een provinciale taak was, wilde zij zich daarbij niet aan een termijn binden.

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 4 juni 1991 kwamen voornoemde punten vanzelfsprekend opnieuw aan de orde. Namens D66 informeerde mevrouw Tiesinga–Autsema naar de algehele wijziging van de Wvo en onderstreepte de noodzaak van (her)poldering.⁴⁸⁷ De heer Mijsbergen (PvdA) hield de eerder gesignaleerde discrepantie tussen het wetsvoorstel en artikel 6 Wvo staande en oordeelde dat juist de nieuwe Waterschapswet van het decentralisatiebeginsel zou afwijken.⁴⁸⁸ In zijn ogen was de eerdere ministeriële uitnodiging aan het drietal provincies een voorbeeld van de ‘centralistische’ tendens in het wetsvoorstel. In haar reactie bestreed de minister dit laatste en stelde dat die uitnodiging voortvloeide uit de duidelijke voorkeur in het wetsvoorstel voor een functioneel bestuur van de waterstaatkundige verzorging op regionaal niveau. Die uitnodiging moest vooral worden gezien om bij de betrokken provincies een discussie op gang te brengen, waarbij de vraag zou moeten luiden of een gescheiden kwaliteits- en kwantiteitsbeheer nu wel zo doelmatig was. In antwoord op de vraag van de heer Mijsbergen wat zij zou doen als de provincies het kwaliteitsbeheer niet zouden willen overdragen, merkte de minister op geen ruimte voor gebruik van de bijzondere bevoegdheden van de Waterschapswet te zien zolang niet objectief was komen vast te staan dat voor de provincie onvoldoende reden bestaat om aan het kwaliteitsbeheer vast te houden. Daarbij werd bestreden dat artikel 6 Wvo formeel–juridisch in de weg zou staan aan het uitoefenen van aandrang op de provincies.⁴⁸⁹ In de uit te bouwen Wet op de waterhuishouding zou artikel 6 Wvo overigens niet meer in deze vorm terugkeren, maar zou eenvoudigweg voor bevoegdheidstoekenning aan de waterbeheerders worden geopteerd.⁴⁹⁰ Voorts onderstreepte de minister dat het herpolderingsbeleid, waarmee weliswaar pragmatisch diende te worden omgegaan, als doelstelling was opgenomen in de NW3 en

⁴⁸⁷ Handelingen, 4 juni 1991, EK 31–1192 en 1193.

⁴⁸⁸ Handelingen, 4 juni 1991, EK 31–1194.

⁴⁸⁹ Handelingen, 4 juni 1991, EK 31–1198.

⁴⁹⁰ Handelingen, 4 juni 1991, EK 31–1199.

attendeerde zij wat de overdracht van natte waterstaatswerken betreft op de bevindingen van de Stuurgroep 'Brokx-nat'.⁴⁹¹ In tweede termijn citeerde de heer Mijnsbergen (PvdA) uit de brief van de minister aan de provincies Groningen, Friesland en Utrecht ('... dring ik er reeds nu bij uw college op aan, het daarheen te leiden dat de waterkwaliteitszorg en met name in Friesland ook het boezembeheer op zo kort mogelijke termijn aan daarvoor toegeruste waterschappen wordt opgedragen'). Spreker vond dit toch iets anders klinken dan een uitnodiging om tot een discussie te komen.⁴⁹² De minister reageerde hierop met de stelling dat het haar indruk was dat men in Friesland was uitgepraat en dat niet veel argumenten meer gewisseld konden worden, hetgeen zij in haar brief nog eens had willen bevestigen. Dat bedoelde brief van 7 december 1990 niet vóór de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer verzonden had mogen worden, weerlegde zij door te wijzen dat de brief ook voortkwam uit de NW3 die door de Tweede Kamer breed was ondersteund. De brief was dus toch wel 'legitiem geschreven'.⁴⁹³ Hierna werd het wetsvoorstel zonder stemming door de Eerste Kamer aangenomen.

Conform de aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen en de conclusies van de regeringsnota uit 1977 werden de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding dus als hoofdtaken van het waterschap verankerd in de Waterschapswet.⁴⁹⁴ De positie van het waterschap ten opzichte van het zuiveringsbeheer, het grondwaterbeheer en het (vaar)wegbeheer vormt daarbij nog nadrukkelijk een punt van aandacht en wordt hierna verder besproken. In de Wet modernisering waterschapsbestel zijn deze hoofdtaken samengesmeed tot de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. In de komende Waterwet

⁴⁹¹ Handelingen, 4 juni 1991, EK 31-1200-1201.

⁴⁹² Handelingen, 4 juni 1991, EK 31-1205.

⁴⁹³ Handelingen, 4 juni 1991, EK 31-1207.

⁴⁹⁴ Zie voor een mooi overzicht van de ontwikkeling van de publieke rolverdeling bij de waterkeringszorg de dissertatie van M. Dekker, 'Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming', Leiden 2002, p. 449-456. Dekker concludeert dat deze ontwikkeling niet eenduidig is geweest, doordat zowel sprake is van centralistische als van decentrale tendensen.

wordt dit bestendig en wordt het Rijk beschouwd als beheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en het waterschap als beheerder van het regionale en lokale watersysteem. Discussie heeft deze taaktoedeling de afgelopen jaren niet opgeleverd of het moet het knuppeltje zijn dat de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (Commissie Vellinga) eind 2006 in het bestuurlijk-organisatorische hoenderhok gooide. Deze commissie acht het namelijk denkbaar dat ook de grote waterkeringen van het Rijk, zoals de Afsluitdijk, de Oosterscheldekering en de Maeslantkering, worden overgedragen aan waterschappen.⁴⁹⁵ Dat is wel een heel ander signaal dan dat van de Werkgroep Steenbeek uit 1964, die immers had voorgesteld om de hoogwaterkering tegen de Noordzee van de waterschappen over te hevelen naar het Rijk. Eerder was Driesprong⁴⁹⁶ nog een aanzienlijke stap verder gegaan door te pleiten voor een gehele overdracht van het rijksbeheer – dus niet alleen van de waterkeringen, maar ook van de waterhuishouding – naar de waterschappen. Niet geheel uitgesloten kan echter worden dat de feestelijke aanleiding voor zijn beschouwing in min of meerdere mate debet is geweest aan diens gewaagde en innovatieve stellingname. Bovendien speelt zijn beschouwing in 2027; er is dus nog tijd. Anderzijds lijkt een dergelijke overdracht wellicht een enorme ingreep; in een land als Zuid-Afrika is dit precies wat momenteel gebeurt.

In dat licht wordt kort op deze ontwikkelingen ingegaan.⁴⁹⁷ Zuid-Afrika, dat ruim 40 keer zo groot is als Nederland en ongeveer 45 miljoen inwoners heeft, kent net

⁴⁹⁵ Rapport 'Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming', Amsterdam 2006, p. 44–45. Zie voor dit rapport ook hoofdstuk 8.

⁴⁹⁶ A. Driesprong, Jubileumnummer '75 jaar Unie van Waterschappen', Den Haag 2002, p. 29–33.

⁴⁹⁷ Zie 'Guidelines on Organisational Structure of Catchment Management Agencies', 2nd Edition, Department of Water Affairs and Forestry, Republic of South Africa alsmede Bert Raven, Jeroen Warner en Cees Leeuwis, 'Beyond the new South African water acts: integrating water and society in the Lower Blyde', in J.W. de Visser en C. Mbazira (red.), 'Water Delivery: Public or Private' Universiteit Utrecht en the University of the Western Cape, Utrecht 2006, p. 139–

als ons land een Rijk, provincies (9) en gemeenten (283). Van die gemeenten heeft een drietal de status van metropool, hetgeen te vergelijken is met onze 'big four'. Het waterbeheer berust van oudsher volledig bij het Ministerie van Waterbeheer en Bosbouw, dat in alle provincies vestigingen, een soort regionale directies, heeft. Wel zijn enkele operationele taken gedelegeerd aan zg. irrigation boards en gemeenten. De provincies spelen geen rol op het terrein van het waterbeheer. Het waterketenbeheer is geregeld in de Water Services Act en wordt uitgeoefend door de gemeenten, die dit veelal hebben opgedragen aan regionale Water Boards. Het watersysteembeheer is geregeld in de National Water Act. In dit kader is vooral van belang dat deze wet via hoofdstuk 7 voorziet in de oprichting van zg. Catchment Management Agencies. 'The purpose of establishing these agencies is to delegate water resource management to the regional or catchment level and to involve local communities', zo vermeldt de considerans bij dit hoofdstuk. Deze Catchment Management Agencies (CMA's) worden stroomgebiedgewijs opgericht en doorsnijden aldus de provinciale grenzen. Binnen de CMA's kunnen zg. Water Users Associations, de geografisch opgeschaalde vroegere irrigation boards, met deeltaken zijn belast. De taken van de CMA's liggen op het terrein van het watersysteembeheer en bestaan vooral uit de bescherming van de watersystemen en de verdeling van het schaarse water over de diverse bestemmingen. Elke CMA moet een strategisch beheerplan opstellen, dat past binnen het beleidsplan van het ministerie. Voorts kunnen zij belast zijn met de vergunningverlening voor lozingen en onttrekkingen en verordeningen opstellen om de 'catchment' te beschermen. De CMA's hebben een eigen bestuur, dat bestaat uit een algemeen en een dagelijks bestuur. De bestuursleden worden niet verkozen, maar benoemd door de minister die daarbij het volgende voor ogen houdt: '... must do so with the object of achieving a balance among the interests of water users, potential water users, local and provincial government and environmental interest groups'. De bestuurssamenstelling moet dus resulteren in 'stakeholder participation'. Voor hun inkomsten zijn de CMA's nog grotendeels afhankelijk van het ministerie. Weliswaar kunnen zij 'water use charges' instellen en opleggen; zoals de naam reeds aangeeft ziet deze belas-

170. Zie voor het recht op water in de Zuid-Afrikaanse Grondwet de bijdrage van J.M. Verschuuren in 'Weids water', p. 427–440.

ting uitsluitend op het gebruik van water en niet op de kosten van het publiekrechtelijk beheer. De hoogte van het belastingtarief is bovendien nog zeer laag (0,1 eurocent per m³ water voor agrarische doeleinden).

De totstandkoming van de CMA's voorziet dus in een opvallende decentralisatie van het waterbeheer van Rijk naar specifiek daarvoor in het leven geroepen regionale, functionele publiekrechtelijke organisaties. Het toezicht op deze organisaties berust bij de minister. De National Water Act voorziet in hoofdstuk 15 voorts in een afzonderlijk Water Tribunaal dat beslist over geschillen die uit de uitvoering van de wet voortkomen. Bovendien kan de minister beslissen dat bepaalde geschillen via mediation worden opgelost. Het is de bedoeling dat er in Zuid-Afrika uiteindelijk 19 CMA's totstandkomen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit proces vrij traag verloopt. Sinds de inwerkingtreding van de National Water Act in 1998 zijn pas twee CMA's tot stand gekomen: de Inkomati in het noordoosten van Zuid-Afrika met onder meer het Krugerpark binnen zijn beheergebied en de Breede Overberg in het zuidwesten. De decentralisatiekoers is helder, maar het tempo nog gering. Het voorbeeld uit Zuid-Afrika valt zeker niet in alle opzichten te vergelijken met het Nederlandse waterschap. Sommige elementen, zoals de tot het waterbeheer beperkte taakstelling en de vertegenwoordiging van belangengroepen in het bestuur van de CMA's, zijn echter zeer herkenbaar. In dit kader is vooral ook de decentralisatie die met de totstandkoming van de CMA's wordt beoogd, buitengewoon interessant.

7.7.3 Zuiveringsbeheer en rioleringsbeheer, grondwaterbeheer en (vaar)wegbeheer

Watersysteembeheer is en blijft de onbetwiste core business van het waterschap. Discussie is er de laatste jaren met name geweest over de positie van het waterschap ten opzichte van het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer, het (kwantitatieve) grondwaterbeheer en het (vaar)wegbeheer.

7.7.3.1 Zuiveringsbeheer en rioleringsbeheer

In deze subparagraaf wordt ingegaan op het zuiveringsbeheer als taak van het waterschap, in welk kader het gemeentelijk rioleringsbeheer mede in beschou-

wing wordt genomen. Op voorhand moet bij het zuiveringsbeheer vermeld worden dat dit, internationaal gezien, een opvallend onderdeel van het takenpakket vormt. In het buitenland is het zuiveringsbeheer niet aan de tegenhangers van de Nederlandse waterschappen opgedragen, maar doorgaans in handen van (grote of samenwerkende) gemeenten, waterketenorganisaties, nutsbedrijven of marktpartijen. Het kan dus anders.⁴⁹⁸ Deze internationale uitzonderingspositie maakt nieuwsgierig. Hoe is de zuiveringstaak bij het waterschap terechtgekomen?

In hoofdstuk 4 is vermeld dat een aantal waterschappen reeds ver vóór de totstandkoming van de Wvo eind 1969 het zuiveringsbeheer op zich had genomen. Van een landelijke lijn was daarbij echter allerminst sprake; het nog sterk versnipperde waterschapsbestel van die jaren stond hieraan in de weg. Om deze reden droeg de wetgever het regionale waterkwaliteitsbeheer en het zuiveringsbeheer in artikel 3, tweede lid, Wvo (oud) in eerste instantie op aan de provincies. Op basis van artikel 6, eerste lid, Wvo (oud) konden de provincies deze taak evenwel toekennen aan waterschappen, gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en andere openbare lichamen. De Wvo sprak overigens niet over het waterkwaliteitsbeheer en het zuiveringsbeheer, maar over de bevoegdheid tot vergunningverlening waarvan deze taken als het ware werden afgeleid. Impliciet werd er daarbij van uitgegaan dat de zorg voor het waterkwaliteitsbeheer tegelijkertijd de zorg voor het zuiveringsbeheer insloot.

In hoofdstuk 4 is voorts uiteengezet op welke wijze de provincies deze wettelijke constructie hebben toegepast: het leidde tot een bont geschakeerd bestuurlijk-organisatorisch bestel. In dat opzicht is het niet verwonderlijk dat bedoelde constructie tijdens de totstandkoming van de Waterschapswet stevig op de korrel werd genomen. Het kon immers moeilijk worden ontkend dat er enige spanning zat tussen het in artikel 2, tweede lid, Waterschapswet opgenomen decentralisatiebeginsel en de in de artikelen 3 en 6 Wvo opgenomen constructie. Aanpassing van de regeling in de Wvo aan die van de Waterschapswet zou dan ook op zijn

⁴⁹⁸ Drupsteen stelt zich in zijn bijdrage aan de eerdergenoemde opstellenbundel 'Brede kijk, smalle marges?' terughoudend op ten aanzien van een wettelijke verankering van de zuiveringstaak van het waterschap, p. 24.

plaats zijn geweest. Eerder is reeds aangegeven dat de regering daartoe opgeroepen door de Tweede Kamer hiervoor weliswaar gevoelig bleek, hetgeen echter nog niet betekende dat een desbetreffend wetsvoorstel bovenaan de prioriteitenlijst prijkte. Dat het uiteindelijk toch van een dergelijke wetswijziging zou komen, had voor een belangrijk deel een geheel andere oorzaak. De waterschappen zagen zich in de negentiger jaren namelijk in toenemende mate geconfronteerd met kapers op hun zuiveringskust in de vorm van marktpartijen en soms waterleidingbedrijven. Deze kapers dreigden er met de afvalwaterzuivering van gehele woonwijken dan wel (grote) bedrijven vandoor te gaan, waardoor de met belastinggeld gefinancierde investeringen van de waterschappen in rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) nutteloos zouden worden met vanzelfsprekend navenante effecten voor de heffingstarieven. De waterschappen zagen het afvalwater van huishoudens en bedrijven ook in de toekomst graag op hun zuiveringsinstallaties aankomen en wensten dat anderen daarmee niet aan de haal zouden kunnen gaan. Een wettelijke verankering van de zuiveringstaak werd in dit licht onontbeerlijk geacht. Niet ten onrechte werd er daarbij van waterschapszijde op gewezen dat de beide andere elementen van de zg. waterketen, te weten de drinkwatervoorziening en het rioleringsbeheer, wél wettelijk waren toebedeeld aan waterleidingbedrijven respectievelijk gemeenten. Voor een goede samenwerking in de waterketen achtten de waterschappen een heldere onderlinge taakafbakening en verdeling van verantwoordelijkheden een primaire voorwaarde. Op zichzelf zou op deze zienswijze kunnen worden afgedongen dat het bij het zuiveringsbeheer om een andere waterstroom gaat dan bij het waterkwaliteitsbeheer. In zoverre zou de toedeling van het zuiveringsbeheer aan waterschappen om historische en praktische redenen verklaarbaar zijn, maar vanuit de samenhang met het waterbeheer niet per se noodzakelijk kunnen worden geacht. In de praktijk blijkt deze samenhang toch van betekenis te zijn. Zo bepaalt de kwaliteit van het effluent van de zuiveringsinstallaties, die ook niet alle schadelijke stoffen volledig verwijderen, in hoge mate de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater en is dat effluent, zeker als dit op kleinere wateren wordt geloosd, ook voor de kwantiteit van belang.

Ook de regering bleek zich van deze samenhang bewust. In de NW4 werd de wens van de waterschappen gehonoreerd (p. 98–99).⁴⁹⁹ Allereerst werd nog eens geattendeerd op de sterke interactie tussen het zuiveringsbeheer en het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater. Dit heeft er in geresulteerd dat het zuiveringsbeheer van meet af aan een onderdeel van het waterbeheer en in het bijzonder het waterkwaliteitsbeheer is geweest, hetgeen ook tot ‘aansprekende resultaten’ heeft geleid. Vervolgens werd opgemerkt: ‘Voor het zuiveringsbeheer betekent dit dat helder wordt vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de zuiveringstaak ten aanzien van het afvalwater van burgers en kleine bedrijven (gedoeld wordt op de zuivering van het afvalwater dat op de gemeentelijke riole-ring wordt geloosd) berust bij de waterkwaliteitsbeheerder. De Wvo zal hiertoe worden aangepast.’ Aan deze boodschap werd toegevoegd dat de feitelijke uitvoering van de zuiveringstaak door de waterkwaliteitsbeheerder via tijdelijke concessies kan worden uitbesteed aan marktpartijen waarbij de uitvoering door hen wordt getoetst aan doelmatigheid. Een andere mogelijkheid werd gezien in regelmatige ‘benchmarking’ door een toezichthouder op de doelmatigheid van het feitelijk beheer. De zuivering van bedrijfsafvalwater werd een verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf geacht, waarbij de vrijheid bestaat deze taak door derden te laten uitvoeren. Hiertoe kunnen ook waterschappen behoren, maar er zullen dan waarborgen en mogelijkheden moeten zijn voor een concurrentie op gelijke voorwaarden. Het rapport ‘Markt en Overheid’ van de Commissie Cohen gaf hiervoor de randvoorwaarden aan.⁵⁰⁰ Bovendien werd hierbij gezinspeeld op een mogelijke aanpassing van de Wvo–heffingssystematiek.

Naast eerdergenoemde principiële overwegingen waren er nu dus ook pragmatische redenen voor een aanpassing van de artikelen 3 en 6 Wvo. Dit mondde uiteindelijk uit in de Wet van 30 januari 2002, Stb. 102. Deze wet voorzag in een zodanige wijziging van artikel 3 Wvo en het schrappen van artikel 6 Wvo dat de zorg voor de zuivering van zg. stedelijk afvalwater als taak van het waterschap

⁴⁹⁹ Zie hiervoor mijn bijdrage aan ‘Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid’, Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 1998–2, Deventer 1998, p. 10–12.

⁵⁰⁰ Zie over dit rapport mijn beschouwing ‘Markt en waterbeheer’ in HWS 1997, p. 590–596.

werd verankerd. Overigens bood de regeling via het nieuwe artikel 15a Wvo de ruimte dat het waterschap de feitelijke zuiveringstaak uitbesteedt aan een andere (publieke of private) rechtspersoon.⁵⁰¹ Tevens kunnen waterschap en gemeente onderling overeenkomen dat niet het waterschap, maar de gemeente de betreffende zuivering voor haar rekening neemt. De wetswijziging legde de vergunningverlening voor de lozingen op niet-rijkswateren en op zuiveringstechnische werken voorts rechtstreeks in handen van het waterschap, waarmee recht werd gedaan aan de inmiddels gegroeide bestuurlijk-organisatorische constellatie waarin naast Rijkswaterstaat alleen nog waterschappen met het waterkwaliteitsbeheer waren belast. De provinciale tussenschakel voor de toedeling van deze bevoegdheid en daarmee van het waterkwaliteitsbeheer kwam hiermee te vervallen.

Aldus kwam het tien jaar na de inwerkingtreding van de Waterschapswet alsnog van een betere afstemming van de regeling in de Wvo met het decentralisatiebeginsel van de Waterschapswet. Het is inmiddels al weer historie, maar voor het vervolg is het noodzakelijk iets langer bij de onderhavige wetswijziging stil te staan.⁵⁰² Dit geldt te meer waar een en ander niet op de gebruikelijke eenstemmigheid in de Tweede Kamer over waterstaatswetgeving kon rekenen. De PvdA achtte bij monde van de heer Herrebrugh de toedeling van het zuiveringsbeheer aan de waterschappen een fundamenteel onjuiste insteek en zag deze taak liever aan de gemeenten toebedeeld. De aanvankelijke reactie van de VNG op het wetsvoorstel, die op dit terrein ook een potentiële rol voor gemeenten zag weggelegd, heeft hier mogelijk een rol gespeeld. In een latere gezamenlijke reactie met de UvW liet de VNG haar principiële bedenkingen echter varen. Dit kon de PvdA evenwel niet overtuigen. Deze fractie onthield uiteindelijk haar stem aan het wetsvoorstel. In dit kader is met name van belang dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft geamendeerd, zodat de situatie waarin waterschap en gemeente willen afwijken van de hoofdregel – beheer door het waterschap – meer

⁵⁰¹ Een concrete toepassing vormt de rwzi Harnaschpolder van het Hoogheemraadschap van Delfland die in een PPS-constructie is ondergebracht. Zie hiervoor H₂O 2007, nr. 6, p. 3–20.

⁵⁰² Zie hiervoor de beschouwing van H.J.M. Havekes en M. Lammens in HWS 2001, nr. 1, p. 6–11.

expliciet is geregeld. In het wetsvoorstel was aanvankelijk betrekkelijk ongeclausuleerd bepaald dat waterschap en gemeente 'anders' overeen zouden kunnen komen. Via een amendement Biesheuvel c.s.⁵⁰³ is in artikel 15a, derde lid, Wvo vastgelegd dat gemeentelijk beheer van een zuiveringsinstallatie slechts mogelijk is indien dit 'aantoonbaar doelmatiger' is voor de zuivering van stedelijk afvalwater. Voorts regelde dit amendement de onverhoopte situatie dat waterschap en gemeente er onderling niet uit zouden komen door in artikel 15a, vierde lid, Wvo te bepalen dat gedeputeerde staten, de beide besturen gehoord, alsdan de bestuurlijk-organisatorische knoop doorhakken. Een dergelijke aanpassing was gezamenlijk door VNG en UvW bepleit. Op deze wijze legde de wetgever de bewijslast als het ware bij de gemeenten. Zij zouden moeten aantonen dat gemeentelijk beheer van een zuiveringsinstallatie aantoonbaar doelmatiger is dan beheer door het waterschap. Tot dusver zijn mij geen gemeentelijke initiatieven in deze richting bekend. In dit verband dient voorts nog te worden vermeld dat door de heer Klein Molekamp (VVD) een amendement werd ingediend dat er toe strekte de onderhavige regeling na drie jaren te evalueren.⁵⁰⁴ Dit amendement riep evenwel bij staatssecretaris De Vries van Verkeer en Waterstaat een aantal vragen op (reikwijdte, termijn e.d.), op grond waarvan zij voorlopig zou willen volstaan met de vrijwillige driejaarlijkse bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de UvW.⁵⁰⁵ Nadat de staatssecretaris had toegezegd binnen vier jaren een evaluatie van het nieuwe hoofdstuk IIc Wvo inzake de zuivering van stedelijk afvalwater te zullen presenteren, trok de heer Klein Molekamp zijn amendement in. Van die evaluatie is het overigens nog niet gekomen. Een allerlaatste opmerking in dit verband be-

⁵⁰³ TK 2000–2001, 27615, nr. 8.

⁵⁰⁴ TK 2000–2001, 27615, nr. 9.

⁵⁰⁵ Via de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken (zie het nieuwe artikel 4.22, vierde lid, Wet milieubeheer) is voorzien in de mogelijkheid van onderlinge gemeentelijke prestatievergelijkingen op het terrein van het rioleringsbeheer en de nieuwe gemeentelijke zorgplichten voor grondwater en hemelwater. Ook in de nieuwe Drinkwaterwet (EK 2007–2008, 30895, A) is dit instrument in de artikelen 39 t/m 44 opgenomen. De in waterschapskring reeds een tiental jaren bestaande bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer ontbeert een dergelijke wettelijke basis nog. Overigens wordt deze bedrijfsvergelijking binnenkort uitgebreid naar (onderdelen van) het watersysteembeheer.

treft de problematiek van de 'dubbele pet' van het waterschap als waterkwaliteitsbeheerder én zuiveringsbeheerder, waardoor men niet alleen aan gemeenten (overstorten) en bedrijven vergunningen verleent, maar ook aan zichzelf (lozing effluent rwzi op eigen water). Ondanks het betoog in de NW4 dat deze dubbele positie tot 'aansprekende resultaten' heeft geleid, riep dit gegeven in het kader van de onderhavige wetswijziging vragen op. Was deze vermenging van functies wel zuiver? Dit stelde de staatssecretaris in de gelegenheid om in de nota naar aanleiding van het verslag hierop in te gaan.⁵⁰⁶ Zij merkte onder meer op: 'De regering ziet, mede gelet op de ervaring met de uitvoeringspraktijk gedurende de afgelopen decennia geen aanleiding tot scheiding van de vergunningverlenende bevoegdheid en de feitelijke uitvoering van het zuiveringsbeheer. Er zijn naar de mening van de regering voldoende waarborgen om de vermeende kans op misbruik van bevoegdheden tegen te gaan.' In dat kader wees de staatssecretaris allereerst op het feit dat het waterschap waar het de lozingseisen betreft zelf maar in beperkte mate de inhoud van de vergunning voor de lozing van het effluent bepaalt. Die liggen immers grotendeels vast in het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater⁵⁰⁷, dat tot uitvoering van de overeenkomstige Europese richtlijn strekt. Op de totstandkoming van deze vergunning is bovendien de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, die in een bezwaar- en beroepsprocedure voorziet. In de tweede plaats werd aangevoerd dat het waterschap er als waterkwaliteitsbeheerder van het ontvangende oppervlaktewater zelf alle belang bij heeft om een zo schoon mogelijk effluent te lozen. In de derde plaats attendeerde de staatssecretaris op het tweedelijns toezicht dat de milieu-inspectie (tegenwoordig de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat) uitoefent op de vergunningverlenende en handhavende taken van het waterschap, waaraan zij ten slotte nog toevoegde dat het zichzelf vergunning verlenen op milieugebied overigens breed voorkomt bij lagere overheden. De regering zag al met al niet veel problemen schuilen in deze 'dubbele pet' van het waterschap. Ik voeg hier nog aan toe dat de waterschappen niet

⁵⁰⁶ TK 2000–2001, 27615, nr. 5, p. 4–5.

⁵⁰⁷ Stb. 1996, 140.

nalaten om scherp handhavingstoezicht op de eigen zuiveringsinstallaties uit te oefenen.⁵⁰⁸

De zuiveringstaak van het waterschap is sinds enkele jaren dus wettelijk verankerd. Tijdens de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel kwam deze verankering opnieuw aan de orde.⁵⁰⁹ In zijn advies typeerde de Raad van State deze taak als ‘een nutstaak, die in de praktijk soms wordt overgelaten aan gemeenten’.⁵¹⁰ Volgens de Raad hangt deze taak slechts beperkt samen met de zorg voor het oppervlaktewater. Dat de zorg voor de afvalwaterzuivering op dit moment is opgedragen aan waterschappen, vormt volgens de Raad op zichzelf geen reden zulks ook voor de toekomst vast te leggen. De Raad achtte het in het kader van de uitwerking van de waterketenbenadering voorstelbaar dat de waterzuivering aan een andere instantie wordt opgedragen en adviseerde de zorg voor het zuiveren van afvalwater niet zoals voorgesteld thans in de Waterschapswet aan waterschappen op te dragen, maar dit over te laten aan de bijzondere wet (in casu de Wvo). De Raad toonde zich hierbij consistent en vroeg korte tijd later in zijn advies inzake het wetsvoorstel Waterwet in vrijwel gelijklopende overwegingen opnieuw aandacht voor de positie van het waterschap ten opzichte van het zuiveringsbeheer.⁵¹¹ De regering nam dit advies echter niet over en verdedigde dit in het nader rapport door te wijzen op eerdergenoemde wetwijziging van 2002, waarbij de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater bij wet is opgedragen aan de waterschappen. Volgens de regering was er geen aanleiding om dit te heroverwegen en de zuiveringstaak op te dragen aan een andere instantie dan het waterschap. Daarbij werd benadrukt dat artikel 15a

⁵⁰⁸ Zie de eerdergenoemde bijdrage van H.J.M. Havekes en G.N.H. Vogels in ‘Handhaving’, p. 619–621. Ook uit het onderzoek ‘Voorbeeldig geloofd!?’ van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is naar voren gekomen dat de waterschappen zich over het algemeen goed gedragen bij het verlenen en handhaven van vergunningen die zij aan zichzelf verlenen (H₂O 2007, nr. 7, p. 15).

⁵⁰⁹ TK 2005–2006, 30601, nr. 4, p. 3–4.

⁵¹⁰ Deze bijzin is opvallend; mij zijn althans geen situaties bekend waarin deze taak bij gemeenten berust.

⁵¹¹ TK 2006–2007, 30818, nr. 4, p. 3.

Wvo, waarnaar de voorgestelde bepaling verwijst ('... op de voet van artikel 15a Wet verontreiniging oppervlaktewateren. '), ruimte biedt om de exploitatie van de zuiveringsinstallatie bij een andere rechtspersoon te leggen of het beheer bij een gemeente indien dit aantoonbaar doelmatiger is. Fijntjes werd daarbij opgemerkt dat van deze laatste mogelijkheid tot op heden geen gebruik is gemaakt. De regering concludeerde: 'De in artikel 15a van de Wvo vormgegeven zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater blijft naar het oordeel van het kabinet een taak van het waterschap. Het kabinet is dan ook van mening dat deze taak evenals de zorg voor het watersysteem genoemd dient te worden in artikel 1, tweede lid'. In de nota naar aanleiding van het verslag⁵¹² verwees minister Peijs in antwoord op overeenkomstige vragen van de VVD-fractie naar deze conclusie en werd opnieuw benadrukt dat volgens het kabinet op deze wijze een adequate uitoefening van de zuivering van stedelijk afvalwater gewaarborgd wordt en de uitvoering van de waterketenbenadering geenszins in de weg gestaan. De discussie lijkt hiermee voorlopig gesloten.

Ook wat betreft een mogelijk grotere betrokkenheid van het waterschap bij het rioleringsbeheer, waarop door Tweede-Kamerlid Leerling bij de behandeling van de Waterschapswet was gewezen, lijkt de discussie stevig in het slot te zitten. Gezien de sterke onderlinge verwevenheid tussen het rioleringsbeheer en het zuiveringsbeheer (alsmede het watersysteembeheer) past een nadere beschouwing. Zoals bekend is het rioleringsbeheer op grond van de Wet milieubeheer (Wm) een gemeentelijke taak, zoals de zuiveringstaak op grond van de Waterschapswet c.q. de Wvo bij het waterschap berust. De Wvo biedt zoals gezegd echter de mogelijkheid dat waterschap en gemeente in onderling overleg anders overeenkomen, een optie die in de Wm niet voorkomt. Dat valt naar mijn idee te betreuren aangezien de sterke interactie tussen beide publieke taken gebaat lijkt bij een zekere flexibiliteit op dit punt. Juist vanwege deze interactie is in het verleden vanuit waterschapskring wel gepleit voor overdracht van het rioleringsbeheer van de gemeente naar het waterschap, waardoor sprake zou zijn van publieke afvalwaterketenorganisaties. Het feit dat dit pleidooi afkomstig was van

⁵¹² TK 2006–2007, 30601, nr. 6, p. 3.

een tweetal voorzitters van zuiveringsschappen⁵¹³ die als wethouder en directeur gemeentewerken een ruime gemeentelijke ervaring hadden, geeft dit signaal extra betekenis. Men had in de 'andere keuken' kunnen kijken en wist uit eigen ervaring dat het rioleringsbeheer bij de gemeente niet altijd die aandacht kreeg die het verdiende.⁵¹⁴ Van VNG-zijde moest men weinig hebben van dit pleidooi waarbij steevast en ook niet geheel ten onrechte geattendeerd werd op de verwevenheid van het rioleringsbeheer met andere gemeentelijke taken in het stedelijk gebied, in het bijzonder het wegenbeheer.⁵¹⁵ Tot een echte discussie is het dan ook nooit gekomen. Ook de in de NW4 aangekondigde grootschalige praktijkproef om het waterschap in het buitengebied met het feitelijke rioleringsbeheer te belasten, moet nog van start gaan.

Overigens heeft de discussie zich sinds de jaren negentig verbreed. Sinds die jaren staat de waterketen centraal, dat wil zeggen de drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering, en is wel voor de oprichting van aparte waterketenbedrijven gepleit.⁵¹⁶ In het licht van deze discussie is ook het IBO-rapport Bekos-

⁵¹³ Zie D.B.F.A. Serrée, 'Rioolbeheer en oppervlaktewaterkwaliteit', Wb 1986, p. 391–398, en H.H. Tonkes, 'Integraal waterbeheer en waterschap', Wb 1986, p. 236–240, en 'Riooltaken naar de waterkwaliteitsbeheerder', Wb 1988, p. 369–373. De achterstanden bij de vervanging, het beheer en onderhoud van de gemeentelijke riolering waren Serrée en Tonkes een doorn in het oog aangezien deze een nadelig effect hadden op de beoogde verbetering van de waterkwaliteit.

⁵¹⁴ Een enkele maal werd ook uit gemeentelijke hoek voor een dergelijke overdracht gepleit. Zie het artikel van L. van Leeuwen en P.L. Al, B & G 2000, p. 4–6.

⁵¹⁵ De tegenwerping dat de Engelse Water Authorities al jaren het riolerings- en zuiveringsbeheer combineren zonder wegbeheerder te zijn, maakte daarbij weinig indruk. Drupsteen heeft een eventuele overdracht van het rioleringsbeheer aan de waterschappen afgewezen vanwege de verwevenheid in het stedelijk gebied met het wegenbeheer en het beheer van kabels en leidingen. Daarbij is er door hem op gewezen dat de aanleg van nieuwe rioleringen doorgaans deel uitmaakt van het bouwrijp maken van gronden, waarbij ook de gemeentelijke verantwoordelijkheid voorop staat. Zie Drupsteens bijdrage in 'Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst', p. 349.

⁵¹⁶ Zie in deze zin het rapport van het Rathenau Instituut 'Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken', Den Haag 2000, p. 61–62. Zie voor een terughoudende opstelling de bijdrage van P.A.E. van Erkelens aan 'De Staat van water', p. 231–243.

tiging waterbeheer en het desbetreffende kabinetsstandpunt van belang. In het IBO-rapport (p. 41–45) werd medio 2003 vanuit de waterketenfilosofie geconcludeerd dat de waterketen bekostigd zou moeten worden via één waterketentarief gebaseerd op de levering van drinkwater. Dit zou een doelmatige aanpak bevorderen en de perceptiekosten verlagen. Een verdere vergroting van de doelmatigheid werd mogelijk geacht door te streven naar één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie voor de waterketen (bijvoorbeeld een waterketenbedrijf) en/of door afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren. Het kabinet⁵¹⁷ onderschreef het pleidooi voor het ene waterketentarief en ging op organisatorisch vlak een stapje verder dan de IBO-werkgroep. Al wilde het kabinet hier 'niet direct sturend in optreden'; het toonde zich vanuit 'de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de ordeningsaspecten van het regionale waterbestel' (p. 3) een duidelijk voorstander van het streven naar waterketenbedrijven, met als oogmerk het bereiken van efficiencyverbetering. Het kabinet leek daarmee verder te gaan dan de IBO-werkgroep, die zich immers nog kon voorstellen dat deze efficiencyverbetering ook kon worden gerealiseerd door het optimaliseren van de afstemmingsmechanismen tussen de betrokken organisaties. De Tweede Kamer moest echter weinig hebben van de daadkracht van het kabinet.⁵¹⁸ Dit gold zowel voor het ene waterketentarief als voor de totstandkoming van waterketenbedrijven. Het kabinet werd een centralistische insteek verweten. Een en ander diende te worden overgelaten aan de decentrale overheden. Via het aannemen van een motie–Van Lith/Geluk⁵¹⁹ werd de regering opgeroepen om in de verdere besluitvorming naast de ene nota en tarief ook andere opties van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen onderling of met elkaar en eventueel met andere partijen als gelijkwaardige opties mee te nemen. De Tweede Kamer stelde zich dus voorzichtig op. Mogelijk was de kort vóór het verschij-

Van Erkelens spreekt over de *hype* rond het waterketenbedrijf en is van oordeel dat de aandacht vooral gericht moet zijn op een hechte samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in de overheidskolom.

⁵¹⁷ Zie voor het kabinetsstandpunt mijn beschouwing in TO 2004, nr. 2, p. 54–60.

⁵¹⁸ Zie hiervoor mijn beschouwing in TO 2004, nr. 4, p. 140–142.

⁵¹⁹ TK 2003–2004, 29428, nr. 3.

nen van het kabinetsstandpunt uitgebrachte VNG-brochure met de veelzeggende titel 'Baas in eigen buis'⁵²⁰ hieraan niet vreemd. Overigens was de samenwerkingsoptie voor de Tweede Kamer bepaald niet vrijblijvend. Die zou hoe dan ook in de praktijk van de grond moeten komen om kostenbesparingen te kunnen bereiken.

Organisatorische ingrepen blijven in de waterketen dus achterwege. Dit blijkt ook uit het Bestuursakkoord Waterketen, dat begin juli 2007 tussen Rijk, IPO, VEWIN, VNG en UvW werd gesloten.⁵²¹ Dit BWK-2007 laat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in de waterketen ongewijzigd en moet door een goede onderlinge samenwerking tot 2015 in een jaarlijkse doelmatigheidsverbetering van 1 à 2% resulteren. Terecht wordt daarbij geconstateerd dat deze verbetering met name in de afvalwaterketen, dat wil zeggen riolering en zuivering, te bereiken is. Het BWK-2007 vermeldt (p. 5) met zoveel woorden dat gemeenten en waterschappen de afvalwaterketen beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij. Eerdere gezamenlijke publicaties van VNG en UvW bieden in dit opzicht perspectief.⁵²²

De tijden zijn hiermee duidelijk veranderd. Waar gemeenten en waterschappen elkaar in het verleden nog wel eens bij de rechter troffen met hun geschillen over aan rioleringen te stellen eisen⁵²³, wordt nu gezamenlijk gewerkt aan verdere verbetering van de doelmatigheid en transparantie in de afvalwaterketen. Ook de burger en het bedrijfsleven zijn hierbij gebaat. Vandaag de dag zoeken de waterschappen het dan ook primair in een goede samenwerking met de gemeenten en blijven competentiekwesties achterwege. Bovendien wordt deze interbestuurlijke

⁵²⁰ 'Baas in eigen buis. Tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgaven', Den Haag 2004.

⁵²¹ TK 2006-2007, 27625 en 28966, nr. 100.

⁵²² Zie onder meer de gezamenlijke Handreikingen Afvalwaterakkoord (2003) en Stedelijk Waterplan (2004). Zie voorts de gezamenlijke publicatie van UvW, VNG en VEWIN 'Samenwerken aan water', Den Haag 2006.

⁵²³ Zie het KB van 12 oktober 1985, no. 73, inzake de 'laagste maatschappelijke kosten', dat als bijlage opgenomen is in het rapport 'Oppervlaktewaterbeheer en rioleringsbeheer. Samenhang en afstemming', Unie van Waterschappen, Den Haag 1989.

afstemming in artikel 3.8 van de komende Waterwet wettelijk verplicht (zie paragraaf 5.7). Aangenomen mag worden dat gemeenten en waterschappen dit wettelijk signaal serieus zullen nemen.

Voorzover mij bekend zijn momenteel alleen de Hoogheemraadschappen Amstel, Gooi en Vecht en Rijnland en het Wetterskip Fryslân⁵²⁴ actief op het terrein van het overnemen van gemeentelijk rioleringsbeheer. Eerstgenoemd waterschap heeft echter samen met de gemeente Amsterdam Waternet in het leven geroepen en verkeert in zoverre in een bijzondere positie. Waternet is belast met het totale watersysteem- en waterketenbeheer (oppervlaktewater en grondwater, drinkwatervoorziening, riolering en zuivering) en profileert zich als watercyclusbedrijf. Bovendien is mede dankzij de initiatieven van de Stichting RIONED een duidelijke verbetering op het terrein van het rioleringsbeheer opgetreden en beschikt de gemeente via de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken tegenwoordig over een breder en toereikend fiscaal instrumentarium, dat haar beter in staat stelt de maatregelen op dit terrein te financieren.

⁵²⁴ Dit waterschap heeft samen met Vitens Fryslân n.v. een aantal jaren geleden het bedrijf Aquario watermanagement b.v. opgericht, dat zich vooral beweegt op het gebied van gemeentelijk rioolbeheer en IBA (Individuele handeling van Afvalwater)-technologie. Tot dusver heeft een viertal gemeenten het rioolbeheer daadwerkelijk aan dit bedrijf overgedragen, terwijl andere gemeenten dit overwegen of op vrijwillige basis diensten afnemen. Zie hiervoor G. ter Haar en P.L. Polhuis, p. 248, die vanwege de andere schaal van de belangenbehartiging en de afkeer van veel gemeenten om het rioolstelsel buiten hun beïnvloedingssfeer te brengen, overigens concluderen dat er zonder dwingende landelijke regeling in Friesland nog veel afvalwater door persleidingen naar de rwzi's zal stromen, vóór er sprake kan zijn van één waterketentarief en één waterketenbedrijf. Van Hijum (diss., p. 144) heeft eerder geconstateerd dat publieke waterketenbedrijven moeilijk van de grond komen. Wél is in enkele provincies sprake van door waterleidingbedrijven en waterschappen opgerichte ondernemingen, die oplossingen op maat bieden aan grote bedrijven. Van Hijum (diss., p. 194–195) acht de totstandkoming van dergelijke hybride organisaties – er worden zowel nutstaken als commerciële taken uitgevoerd – uit een oogpunt van transparantie en afwenteling van kosten gebrekkig.

Uit deze beschouwing over het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer komt naar voren dat regering en parlement geen organisatorische ingrepen bij deze taken voor ogen hebben. Het zuiveringsbeheer wordt, tenzij waterschap en gemeente anders overeenkomen, als een taak van het waterschap en het rioleringsbeheer als een taak van de gemeente beschouwd. Wel is in het recente Bestuursakkoord Waterketen afgesproken dat gemeenten en waterschappen de afvalwaterketen beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij ten einde een jaarlijkse doelmatigheidsverbetering van 1 à 2% te bereiken. In de komende Waterwet krijgt de noodzakelijke onderlinge afstemming het karakter van een wettelijke verplichting. In het licht van de bestaande bestuurlijke verhoudingen kan begrip voor deze benadering worden opgebracht. Daarbij moet worden bedacht dat eventuele organisatorische ingrepen ten koste gaan van de maatregelen die de komende jaren in de (afval)waterketen moeten worden getroffen. Dit geldt te meer indien deze ingrepen zouden worden afgedwongen. De insteek van het kabinet, die onderschreven wordt door de bestuurlijke partners in de waterketen, is om deze reden verstandig.

Dit neemt niet weg dat op zichzelf een andere organisatie van het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer denkbaar is. Hiervoor is reeds opgemerkt dat, internationaal gezien, het zuiveringsbeheer een opvallend onderdeel van het takenpakket van het waterschap vormt. Tevens is er op gewezen dat de Wvo het tegenwoordig mogelijk maakt dat waterschap en gemeente onderling overeenkomen dat niet het waterschap, maar de gemeente de zuiveringsinstallatie(s) beheert. Een voorwaarde daarvoor is dat dit 'aantoonbaar doelmatiger' is. In deze wettelijke voorwaarde schuilt tegelijkertijd een probleem. Gelet op de schaalgrootte die het zuiveringsbeheer stelt qua expertise en financieel draagvlak (zie reeds de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977), ligt het op grote schaal overdragen van zuiveringsinstallaties door waterschappen aan gemeenten niet echt voor de hand. De Wvo heeft er daarentegen juist toe geleid dat gemeentelijke zuiveringsinstallaties zijn overgedragen aan waterschappen, waarbij bedacht moet worden dat op veel zuiveringsinstallaties afvalwater vanuit verschillende gemeenten gezuiverd wordt. Een tweede optie ligt in een grotere rol voor het bedrijfsleven bij het zuiveringsbeheer. Vanuit die kring is ook wel

aangedrongen op het beheren van zuiveringsinstallaties door bedrijven.⁵²⁵ Ook deze mogelijkheid is na de wijziging van 2000 momenteel in de Wvo opgenomen en vindt bij de rwzi Harnaschpolder van het Hoogheemraadschap van Delfland concreet toepassing. Op het eerste gezicht lijken de effecten van een dergelijke constructie evenwel beperkt, doordat bij de exploitatie van de zuiveringsinstallaties relatief weinig menskracht betrokken is. Het leeuwendeel van de kosten bestaat uit de kapitaalslasten. De vraag is dan ook of een dergelijke constructie tot substantiële kostenbesparingen kan leiden. Vooralsnog lijkt het verstandig de ervaringen van het Hoogheemraadschap van Delfland af te wachten. Een derde optie ligt in de totstandkoming van publieke (afval)waterketenbedrijven, waarmee de sterke onderlinge verwevenheid van drinkwatervoorziening, riolering en zuivering ook in organisatorisch opzicht tot uitdrukking zou komen.⁵²⁶ De omstandigheid dat het waterketenbeheer, meer dan het watersysteembeheer, in hoofdzaak een technisch en uitvoerend karakter kent en daardoor om een minder directe bestuurlijke aansturing en controle vraagt, vormt een bijkomend argument voor een dergelijke ontwikkeling. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de schaalgrootte van de betrokken partners (10 waterleidingbedrijven, 443 gemeenten en 26 waterschappen) momenteel sterk uiteenloopt en er weinig politiek en bestuurlijk draagvlak voor de totstandkoming van waterketenbedrijven aanwezig is. Zoals door Van Erkelens is beschreven, lijkt de *hype* van het waterketenbedrijf voorbij. Het model is de afgelopen jaren meer dan eens besproken (IBO-onderzoek, Bestuurlijk Overleg Waterketen) en blijkt weinig enthousiasme te ontlokken. Om die reden is nadrukkelijk gekozen voor een verbetering van de onderlinge afstemming en samenwerking in de (afval)waterketen, waarbij tastbare resultaten worden verlangd. Deze afspraken moeten de komende jaren een

⁵²⁵ Zie het interview met de directeur Water van de VEMW, Henk Brons, in HWS 2007, nr. 12, p. 11–13. L. Jonker, 'Overheidstaak en marktwerking in de afvalwaterbehandeling', sluit privatisering van deze taak op termijn weliswaar niet uit, maar acht het voorlopig verstandig om in te zetten op samenwerking in de waterketen op regionaal niveau' (HWS 1998, p. 131–136).

⁵²⁶ In het rapport 'Het blauwe goud verzilveren' van het Rathenau Instituut wordt de totstandkoming van dergelijke waterketenbedrijven bepleit; zie de p. 55–56 en 61–62.

kans krijgen. Tegelijkertijd dienen de ervaringen van het eerste publieke watercyclusbedrijf Waternet nauwlettend te worden gevolgd.

Ten aanzien van het rioleringsbeheer liggen evenmin organisatorische ingrepen in het verschieft. Ook hier geldt echter dat op zichzelf een andere taakverdeling denkbaar is, waarbij dit in het buitengebied meer voor de hand ligt dan in het (groot)stedelijk gebied. Gezien de verwevenheid van deze taak met het watersysteembeheer (overstorten, aansluiten woonboten) en zuiveringsbeheer (dimensionering, pompovercapaciteit) moet in dat kader relatief snel aan het waterschap worden gedacht. Knelpunten wat expertise betreft, zoals bij de eventuele overdracht van zuiveringsinstallaties van waterschappen aan gemeenten, doen zich hier nauwelijks voor, terwijl de grotere schaal van het waterschap tot kostenbesparingen kan leiden. Enkele waterschappen oefenen ook reeds taken op dit terrein voor gemeenten uit, zoals het Hoogheemraadschap van Rijnland. Van grote interesse van waterschapszijde kan echter niet worden gesproken en ook hier lijkt het politiek en bestuurlijk draagvlak gering. Een overdracht van deze taak aan het waterschap ligt in dat opzicht niet voor de hand. Wel zou overwogen kunnen worden om het spiegelbeeld van artikel 15a, derde lid, Wvo in de Wet milieubeheer op te nemen. Op basis van een dergelijke bepaling zouden gemeenten en waterschap in onderling overleg en onder daarbij te bepalen condities het rioleringsbeheer bij het waterschap kunnen onderbrengen. Een dergelijke wetswijziging zou tot synchroniteit van de regelgeving op het onderhavige terrein leiden en biedt het voordeel dat op basis daarvan desgewenst ervaring kan worden opgedaan. Van een verplichting is geen sprake.

Alhoewel andere organisatievormen op het terrein van het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer dus in theorie denkbaar zijn, liggen deze op korte termijn niet in de lijn van de verwachting. Politiek en bestuurlijk is nadrukkelijk ingezet op een verbetering van de onderlinge samenwerking in de (afval)waterketen en deze insteek verdient een serieuze kans, te meer waar succesvolle voorbeelden daarvan zich aandienen.⁵²⁷ Het afdwingen van een andere organisatievorm zou in

⁵²⁷ Zie aldus S.V. Meijerink, 'Het Waterpact van Twente', HWS 1999, p. 100–105, en S.V. Meijerink, 'Het Waterpact van Twente, een tussenstand', HWS 2001, p. 400–405. Het onderhavige

zoverre slechts gerechtvaardigd zijn indien de uitvoering van beide taken momenteel onder de maat zou zijn. Dit is niet aan de orde. Ondanks deze conclusie is het verstandig om lopende ontwikkelingen op dit terrein (Waternet, rwzi Harnaspolder) de komende jaren goed te volgen, zodat gemotiveerd kan worden bezien of deze ontwikkelingen zich voor toepassing op bredere schaal lenen.

7.7.3.2 Grondwaterbeheer

Ook het grondwaterbeheer vraagt in dit verband nadere aandacht, te meer waar op dit terrein ingrijpende ontwikkelingen in aantocht zijn. Onder 'grondwaterbeheer' wordt in navolging van de Grondwaterwet allereerst het bevorderen van een goed beheer van het grondwater door een evenwichtige verdeling van het schaarse grondwater over de diverse gebruikers verstaan. Het gaat hierbij dus vooral om een duurzaam beheer van de hoeveelheid grondwater. Met name de laatste jaren kan, zoals hierna nog zal blijken, ook het nastreven en realiseren van de gewenste grondwaterstand tot een centrale doelstelling van het grondwaterbeheer worden gerekend.

Eerder in dit hoofdstuk is reeds gewezen op de opvatting van de Studiecommissie Waterschappen dat het vanwege de samenhang tussen oppervlaktewater en grondwater denkbaar zou zijn om het beheer van het oppervlaktewater en het grondwater in bestuurlijk opzicht aan elkaar te koppelen.⁵²⁸ De studiecommissie erkende daarbij dat het grondwater niet de waterstaatkundige grenzen kent die voor het oppervlaktewater gelden en die van zo essentiële betekenis daarvoor werden geacht. Voorts realiseerde de studiecommissie zich dat de kwaliteit van het grondwater – afgezien van infiltratie met oppervlaktewater – zou moeten worden beschermd door het tegengaan van bodemverontreiniging, aan welke zorg ook geheel andere aspecten dan die van het waterbeheer waren verbonden. Tezamen bracht dit de studiecommissie tot het oordeel om de opdracht van het

waterpact behelst een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Almelo en Wierden, de Waterleidingmaatschappij Overijssel, het Waterschap Regge en Dinkel en de provincie Overijssel.

⁵²⁸ Rapport 'Het waterschap en zijn toekomst', p. 23.

grondwaterbeheer aan het waterschap niet als ‘zonder meer noodzakelijk’ te bepleiten. Wél meende zij dat in de in voorbereiding zijnde wetgeving (in casu de Grondwaterwet) de mogelijkheid diende te worden geopend om het grondwaterbeheer, dan wel bepaalde aspecten daarvan, aan waterschappen op te dragen. Wanneer het waterschap niet het kwantitatieve beheer van het grondwater zou uitoefenen, zou het waterschap in ieder geval betrokken moeten worden bij beslissingen omtrent onttrekking en gebruik van grondwater. De studiec commissie klopte aldus voorzichtig, maar nadrukkelijk op de bestuurlijk–organisatorische deur.

Die deur werd echter door de regering stevig in het slot gehouden. In een nogal summiere beschouwing, waarin het grondwaterbeheer bovendien werd gerangschikt in de categorie neventaken, zette de regering uiteen dat er geen bijzondere redenen waren om het waterschap met deze taak te belasten.⁵²⁹ Het begrip integraal waterbeheer moest duidelijk nog geboren worden. De waterschappen zouden slechts een plek krijgen in de in de Grondwaterwet voorziene provinciale grondwatercommissies. De provincies zouden in de Grondwaterwet belast worden met het (kwantitatieve) grondwaterbeheer. De zorg voor het ondiepe (freatisch) grondwater achtte de regering, doordat deze rechtstreeks afhankelijk is van de beheersing van het oppervlaktewater in de directe omgeving, overigens reeds onderdeel van de verantwoordelijkheid van het waterschap als beheerder van het oppervlaktewater.

Bij de behandeling van de Waterschapswet in de Tweede Kamer kwam de positie van het waterschap ten opzichte van het grondwaterbeheer opnieuw aan de orde. De regering had dit in zekere zin over zichzelf afgeroepen door in artikel 1, tweede lid, het begrip ‘waterhuishouding’ te hanteren. Weliswaar werd dit begrip nader omschreven als het kwantiteits– en het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater (MvT, p. 20); de Tweede Kamer wenste over de reikwijdte van dit begrip echter nader te worden geïnformeerd (VV, p. 15–16). In de memorie van antwoord (p. 17) verwees de minister dienaangaande naar de definitie van ge-

⁵²⁹ Nota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’, p. 21–22. Ook Kuijpers en Glasbergen hielden in 1990 de deur nog in het slot, Rapport ‘Perspectieven voor integraal waterbeheer’, p. 81–91.

noemd begrip in artikel 1 Wet op de waterhuishouding (Wwh): ‘de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water met het oog op de daarbij betrokken belangen’. De onduidelijkheid was daarmee allerminst weggenomen. De bewuste passages uit de memorie van toelichting en de memorie van antwoord lijken aldus onderling te divergeren.⁵³⁰ De omschrijving uit de Wwh is immers, doordat ook het grondwaterbeheer expliciet meegenomen wordt, breder dan het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater. Weliswaar kan, zoals in de memorie van antwoord, worden gesteld dat het kwantiteitsbeheer en met name het peilbeheer ook de beheersing van de grondwaterstand dient, maar dit is toch fundamenteel iets anders dan het uitoefenen van het grondwaterbeheer als zodanig, hetgeen ingevolge de Grondwaterwet een provinciale taak is wat betreft het reguleren van het infiltreren van water en het onttrekken van grondwater. De suggestie in het voorlopig verslag om in het onderhavige artikellid niet te spreken van ‘waterhuishouding’, maar van ‘kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater’ sneed, zonder dat deze werd gehonoreerd, dan ook zeker hout.

Relatief kort na de inwerkingtreding van de Waterschapswet wijdde de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer – de Commissie Zevenbergen – een belangwekkende beschouwing aan het grondwaterbeheer.⁵³¹ Weliswaar hadden de aanbevelingen van deze commissie in hoofdzaak betrekking op de financiering van het (kwantitatieve) grondwaterbeheer; haar pleidooi voor een ‘actief grondwaterbeheer’ had nadrukkelijk een wijdere strekking. Met dit begrip doelde de commissie op de bewuste zorg voor het grondwater, gericht op het realiseren van een gewenste grondwatersituatie met het oog op het duurzaam vervullen van de toegekende functies. Van het tot dan toe nogal statische beheer in de vorm van het beslissen op aanvragen voor grondwateronttrekkingen zou moeten worden afgestapt. Met name de toegenomen verdrogingsproblematiek vroeg om een dynamisch beheer, waarbij de commissie vanwege de sterke relatie tussen oppervlaktewater en grondwater ook een nadrukkelijke rol voor het

⁵³⁰ Zie ook Verburg (red.), p. 25.

⁵³¹ Rapport ‘Financieringsstructuur integraal waterbeheer’, Den Haag 1992, p. 101–106. Zie hiervoor ook hoofdstuk 8.

waterschap als kwantiteitsbeheerder van het oppervlaktewater zag weggelegd. De commissie ging echter niet zo ver om de positie van het waterschap ten opzichte van het grondwater ten principale aan de orde te stellen. In haar ogen bleef dit een provinciale taak. Haar aanbevelingen bestonden dan ook vooral uit een vervolmaking van het heffingsstelsel van de Grondwaterwet, die via een wetswijziging enkele jaren later ook daadwerkelijk werd gerealiseerd.⁵³²

De denktank van de UvW die een viertal jaren later verantwoordelijk was voor het rapport 'Water centraal' ging de bestuurlijk-organisatorische discussie niet uit de weg. Zonder veel omhaal werd geconcludeerd dat het in het kader van de watersysteembenadering voor de hand lag om het kwantitatieve en – opmerkelijk – ook het kwalitatieve grondwaterbeheer aan waterschappen op te dragen.⁵³³ De provincie zou het strategische beleid moeten blijven bepalen; het operationele grondwaterbeheer waaronder de vergunningverlening voor onttrekkingen en infiltraties zou echter bij het waterschap moeten komen te berusten. Uit diens bijdrage aan het rapport van de denktank kan worden afgeleid dat Van den Berg zijn eerdere aarzelingen om het waterschap met het grondwaterbeheer te belasten⁵³⁴ inmiddels had overwonnen. Het algemeen bestuur van de UvW nam het pleidooi van de denktank medio 1997 over, waarbij 'operationeel grondwaterbeheer' werd geïnterpreteerd als het beïnvloeden van de grondwaterstanden via het peilbeheer, de toepassing van de operationele instrumenten uit de Grondwaterwet alsmede het invloed uitoefenen op de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Voorts plaatste het algemeen bestuur nog enkele niet onbelangrijke kanttekeningen bij deze 'herschikking van taken binnen het watersysteem':

- het grondwatersysteem kan door zijn schaal geen 'inrichtingscriterium' voor het waterschap zijn;

⁵³² Wet van 19 december 1996, Stb. 647.

⁵³³ Rapport 'Water centraal. Waterbeheer in de volgende eeuw', Unie van Waterschappen, Den Haag 1996, p. 30–31.

⁵³⁴ Van den Berg (diss.), p. 133. Zie voorts op dit punt diens bijdrage in 'Weids water', p. 96.

- noodzakelijk voor de beoogde overdracht is dat de provincie in het waterhuishoudingsplan heldere beleidsuitgangspunten voor het grondwaterbeheer opneemt. Pas dan kan het waterschap als operationeel beheerder aan de slag. Met het oog hierop is niet ondenkbaar dat ter zake van een gefaseerde overdracht sprake zal zijn (bijvoorbeeld beginnen met beregeningen);
- het zijn van operationeel grondwaterbeheerder impliceert niet een verantwoordelijkheid voor het realiseren en vasthouden van een bepaalde grondwaterstand. Dit blijft te allen tijde een gedeelde verantwoordelijkheid;
- aangezien de grondwaterkwaliteit primair beïnvloed wordt door het bodembeschermingsbeleid, is deze taak in sterke mate afhankelijk van het provinciale en gemeentelijke beleid. Noodzakelijk is niettemin dat het waterschap betrokken wordt bij de voorbereiding en uitvoering van dat beleid, bijvoorbeeld waar het de verordeningen inzake de grondwaterbeschermingsgebieden betreft.

Aldus stelde het algemeen bestuur zich iets minder uitgesproken en daarmee voorzichtiger op dan de denktank. Evenals de Studiecommissie Waterschappen ruim twintig jaar eerder had gedaan, werd benadrukt dat het grondwatersysteem geen bruikbaar criterium voor de waterschappelijke indeling kan zijn. Voorts werd een gefaseerde overdracht niet ondenkbaar geacht. Ook werd een (juridische) verantwoordelijkheid voor het realiseren en vasthouden van een bepaalde grondwaterstand met klem van de hand gewezen. Ten slotte springt de terughoudendheid ten aanzien van het kwaliteitsbeheer van het grondwater in het oog. Met een zekere betrokkenheid van het waterschap bij het desbetreffende provinciale en gemeentelijke bodembeschermingsbeleid leek men genoeg te nemen. Dit alles neemt niet weg dat de UvW met dit standpunt een stevige stap vooruit zette. In eerdere publicaties op dit terrein was daarvan nog weinig te bespeuren en werd benadrukt dat gesignaleerde knelpunten op basis van de 'huidige bevoegdheidsverdeling' konden worden opgelost.⁵³⁵ Ook Van Hall⁵³⁶ zag na-

⁵³⁵ Rapport 'Oppervlaktewaterbeheer in relatie tot grondwaterbeheer', Unie van Waterschappen, Den Haag 1990, p. 10.

⁵³⁶ A. van Hall (red.), H.J.M. Havekes, W.G.M. Heldens, I. Poortvliet, 'Waterbeheerswetgeving', Lelystad 1997, p. 155. Zie voorts in dezelfde zin Van Halls artikel 'Juridische aspecten van grondwaterbeheer', HWS 1997, p. 418–423.

drukkelijk ruimte voor een grotere rol van het waterschap bij het grondwaterbeheer en noteerde in 1997:

‘Het is gezien de ontwikkeling in het denken over het waterschap als operationeel grondwaterbeheerder geenszins onmogelijk dat binnen afzienbare tijd onder de taakopdracht van het waterschap als watersysteembeheerder zullen vallen:

- het beïnvloeden van de grondwaterstand door middel van peilbeheer van oppervlaktewater;
- de uitvoering van alle operationele taken als bedoeld in de Gww, waarbij geen onderscheidend vermogen wordt toegekend aan ondiep of diep grondwater of aan de onttrekking van kleine of grote hoeveelheden grondwater;
- een versterking van de verantwoordelijkheid van het waterschap bij de bewaking van de grondwaterkwaliteit. Dat vereist een nauwe samenwerking met provincie en gemeente, omdat zij met name verantwoordelijk zijn voor het bodembeschermingsbeleid’.

Dit nieuwe waterschappelijke verlangen werd vervolgens op de burelen van de Haagse beleidsmakers gelegd. Daarbij moet worden bedacht dat deze claim op het grondwaterbeheer in zoverre verschilde van de andere aanbevelingen uit ‘Water centraal’, dat het hier niet een ‘binnenwaterschappelijke’ aangelegenheid betrof, maar een taak die tot dan toe bij de provincies berustte. De meeste provincies voelden weinig voor de overdracht van het grondwaterbeheer. Men hechtte zeer aan het behoud van het grondwaterbeheer; dit ondanks de voorzichtige opening die een beleidsnotitie van het IPO bood: ‘Een aantal operationele taken van het grondwaterbeheer kan via delegatie worden overgedragen aan de waterschappen’.⁵³⁷ Deze uiteenlopende opvattingen zullen er de oorzaak van zijn dat in de NW4 van eind 1998 een uitermate terughoudende opstelling werd gekozen (p. 100). Slechts een deel van de uitvoering van het operationele grondwaterbeheer zou op basis van de Provinciewet kunnen worden overgedragen aan waterschappen, waarbij gedacht werd aan de vergunningverlening voor beregening uit het freatisch grondwater en de uitvoering en handhaving van algemene regels voor beregening. Of deze overdracht feitelijk zou plaatsvinden,

⁵³⁷ Zie de ‘IPO-Schets rond Waterbeheer’, Den Haag 1998, p. 5.

werd bovendien afhankelijk geacht van de regionale situatie en vormde daarmee een punt van overleg tussen provincie en waterschap. Bij de onttrekkingen van uit het diepe grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening en de industrie kwam het waterschap niet in beeld aangezien hiervoor – zo werd gesteld – ‘in het algemeen een bredere belangenafweging’ nodig werd geacht. Dit bleef dan ook, net als de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het grondwater, een taak van het provinciaal bestuur.

Tussen de waterschappelijke wensdroom uit ‘Water centraal’ en deze beschouwing uit de NW4 gaapte een behoorlijk gat. Op de in die beschouwing aangevoerde argumenten, met name de zinspeling op de ‘bredere belangenafweging’, valt nog wel iets af te dingen. In essentie wordt daarmee immers gesuggereerd dat een dergelijke belangenafweging het waterschap niet goed zou passen.⁵³⁸ Hoewel enige zorg op dit punt niet onbegrijpelijk is – die was immers indertijd ook bij de Studiecommissie Waterschappen reeds aanwezig –, geeft deze benadering geen blijk van al te groot vertrouwen in het waterschap. Daarbij roep ik in herinnering dat dergelijke geluiden eerder op vrij brede schaal waren geuit bij de invoering van de Wvo met zijn vergunningstelsel en de toedeling van het waterkwaliteitsbeheer aan het waterschap. De uitkomst is bekend: het waterschap bleek in staat deze taak evenwichtig en zorgvuldig, dus met afweging van alle belangen, te verrichten. Artikel 3:4 Awb verplicht het waterschap hier bovendien tegenwoordig toe en het afwegingskader van de komende Waterwet is daartoe ook ruim genoeg. Bij het operationele grondwaterbeheer ligt dit ten principale niet anders, mits de provincie – evenals bij het oppervlaktewater – zorgdraagt voor heldere strategische kaders. Het rapport ‘Water centraal’ beoogde in zoverre niet meer dan het doortrekken van de lijn ten aanzien van het oppervlaktewater naar het grondwater. De Haagse koudwatervrees komt in dit perspectief enigszins overtrokken over. De waterschappen moesten het er niettemin mee

⁵³⁸ Zie in vergelijkbare zin P.C. Gilhuis en H. Menninga, MenR 1996/12, p. 233. Volgens Gilhuis en Menninga is met het diepe grondwaterbeheer ‘het algemeen belang zodanig gemoeid – denk aan de vele, conflicterende deelbelangen, waaronder dat van de drink- en industriewatervoorziening – dat dit rechtvaardigt dat de algemene democratie – i.c. de provincie – bevoegd gezag is én blijft en niet het waterschap met zijn functionele – waterstaatkundige – invalshoek’.

doen. Op zichzelf was overigens voor enige voorzichtigheid – en dus fasering – wel iets te zeggen en was daarop ook in waterschapskring zélf gezinspeeld. Bovendien is de relatie van het oppervlaktewater met het ondiepe grondwater inderdaad het sterkst, zodat het niet onverstandig is om daarmee ervaring op te doen waarna vervolgens zo nodig verdergaande stappen zouden kunnen worden gezet. Dergelijke argumenten hadden echter zeer wel volstaan; de verwijzing naar de ‘brede belangenafweging’ valt naar mijn idee uit de toon.⁵³⁹

Inmiddels zijn al weer bijna tien jaar (!) verstreken en gaat het dan komen van een grotere rol van het waterschap ten opzichte van het grondwaterbeheer. In het wetsvoorstel Waterwet worden grondwaterlichamen tot het begrip watersysteem gerekend en wordt het waterschap als beheerder van het regionale watersysteem bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor het onttrekken van water aan een grondwaterlichaam dan wel het infiltreren van water.⁵⁴⁰ Slechts de vergunningverlening voor het onttrekken van water aan een grondwaterlichaam of voor het infiltreren van water ten behoeve van de drinkwatervoorziening, koude- en warmteopslag en van meer dan 500.000m³ (later bij amendement verlaagd tot 150.000m³) per jaar voor industriële toepassingen blijft in handen van de provincie.⁵⁴¹

In de memorie van toelichting (p. 20) wordt daarbij gewezen op de komende introductie van het begrip watersysteembeheer in artikel 1, tweede lid, Waterschapswet. Dit begrip bevat, anders dan de ‘waterstaatkundige verzorging van bepaalde gebieden’ (vgl. artikel 1, eerste lid, Waterschapswet) ook het grondwaterbeheer, zodat dit in de provinciale beheerstoedeling aan afzonderlijke waterschappen kan worden meegenomen. Daarbij wordt benadrukt dat het in de praktijk zal gaan om het grondwaterkwantiteitsbeheer aangezien het belangrijkste instrumentarium voor het grondwaterkwaliteitsbeheer vanwege de nauwe samen-

⁵³⁹ Zie ook mijn bijdrage aan meergenoemde VMR-publicatie, p. 12.

⁵⁴⁰ Zie artikel 6.3.

⁵⁴¹ Zie artikel 6.2, derde lid. Hiermee wordt aangesloten bij eerdere afspraken tussen IPO en UvW op dit vlak in het gezamenlijke rapport ‘Afstemming van taken in het regionale waterbeheer’, uitgave van de UvW en het IPO, Den Haag 2005, p. 15.

werking met het instrumentarium voor bodembescherming bij provincies en gemeenten blijft berusten in het kader van de Wet bodembescherming. Verderop in de memorie van toelichting (p. 58) wordt nader onderbouwd dat de provincie voor genoemd drietal onttrekkingen en infiltraties bevoegd gezag blijft. Bepalende argumenten hiervoor zijn dat de kennisopbouw en beleidskaders nog in ontwikkeling zijn en dat de invloed van het diepe grondwater op de rest van het watersysteem relatief gering is. Op termijn worden verdere stappen echter niet uitgesloten want zo wordt gesteld: 'De eventuele verdere overdracht van de bevoegdheid naar de waterschappen in de toekomst zal bezien worden in het licht van de ontwikkeling van het kaderstellend beleid door de provincies.' Aldus wordt, zonder dat het operationele grondwaterbeheer volledig aan het waterschap wordt opgedragen, toch duidelijk een verdergaande insteek gekozen dan eerder in de NW4. In de nota naar aanleiding van het verslag⁵⁴² werd dit echter weer ten dele ongedaan gemaakt. De nadruk werd vooral gelegd op de categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties, die nog niet voor overdracht aan het waterschap in aanmerking komen. Bepalende argumenten voor deze uitzonderingen zijn opnieuw dat de kennisopbouw en beleidskaders nog in ontwikkeling zijn, waardoor nog geen sprake is van operationeel beheer, en dat de invloed van het diepe grondwater op de rest van het watersysteem relatief gering is, waardoor het concept van integraal waterbeheer niet in het gedrang komt. 'Bovendien' – zo werd ten slotte opgemerkt – 'vragen de hier bedoelde categorieën een bredere belangenafweging, die wel van een algemene, maar niet van een functionele democratie kan en mag worden verwacht'. In het licht van het brede afwegingskader dat de Waterwet met artikel 2.1 het waterschap aanreikt (zie paragraaf 7.5), moet dit naar mijn mening als een minder gelukkige opmerking worden bestempeld. Dat afwegingskader is ten principale immers niet smaller dan dat wat de provincie ter beschikking staat. Niettemin besloot de regering haar beschouwing op dit onderdeel met de boodschap dat volledige overdracht van de bevoegdheid tot vergunningverlening naar de waterschappen nadrukkelijk opengehouden wordt. Dit zal worden bezien in het licht van de ontwikkeling van

⁵⁴² TK 2007–2008, 30818, nr. 6, p. 36.

het kaderstellend beleid door de provincies.⁵⁴³ De Tweede Kamer bleek hieraan nog niet toe. Via een amendement–Boelhouwer c.s.⁵⁴⁴ werd de grens waarboven vergunningverlening voor industriële grondwateronttrekkingen en infiltraties in provinciale handen blijft, aanmerkelijk verlaagd, te weten van 500.000m³ naar 150.000m³.

Enkele provincies en waterschappen wilden deze nieuwe wettelijke bevoegdheidsverdeling niet afwachten. De provincie Limburg beet hierbij de spits af. Op grond van de delegatiemogelijkheid van artikel 107 Provinciewet oefenen de beide Limburgse Waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas sinds 1 april 2005 een aantal operationele grondwatertaken uit. In concreto gaat het om onttrekkingen door de landbouw, voor industriële doeleinden waarbij minder dan 100.000 m³ per jaar wordt onttrokken en bronbemalingen en saneringen van minder dan 100.000 m³ per jaar of die vallen onder algemene regels. De waterschappen zijn voor deze categorieën onttrekkingen belast met de vergunningverlening, het in ontvangst nemen en beoordelen van meldingen en de toepassing van de algemene regels. Ook de handhaving berust bij de waterschappen, die voorts leges kunnen heffen voor de vergunningverlening, bezwaar- en beroepschriften afwikkelen alsmede verzoeken om schadevergoeding of nadeelcompensatie, met uitzondering van de schadevergoeding als bedoeld in artikel 34 e.v. Gww. Bij de uitoefening van deze taken dienen de waterschappen het provinciale grondwaterbeleid in acht te nemen. Bovendien is expliciet voorzien in een jaarlijkse evaluatie van de uitoefening van de gedelegeerde taken. De Limburgse waterschappen ontvangen een substantiële financiële vergoeding van de provincie voor de uitoefening van deze taken. Deze vergoeding bedroeg in 2005 in totaal ruim 750.000 euro en loopt vanaf 2008 duidelijk terug tot een kleine 400.000 euro in 2010.

⁵⁴³ Op zichzelf zou de vraag kunnen worden gesteld of dit ‘kaderstellend beleid’ na ruim 25 jaar ervaring met de uitvoering van de Grondwaterwet niet reeds beschikbaar zou moeten zijn, met name in het provinciale waterhuishoudingsplan.

⁵⁴⁴ TK 2007–2008, 30818, nr. 28.

Vanaf 1 januari 2007 zijn ook de waterschappen in Groningen, Drenthe en Overijssel ex artikel 107 Provinciewet belast met een aantal operationele grondwater-taken. De betreffende regeling sluit qua strekking en bewoordingen weliswaar aan bij het Limburgse besluit, maar kent toch enkele opvallende verschillen. Aangezien de provincies Drenthe en Overijssel op het moment van besluitvorming kennis hadden kunnen nemen van het voorontwerp Waterwet, zal het geen verbazing wekken dat bij het omschrijven van de over te dragen categorieën onttrekkingen is aangesloten bij de komende regeling in de Waterwet. Dit impliceert dat in beginsel alle grondwateronttrekkingen (en infiltraties) aan de waterschappen worden overgedragen met uitzondering van die voor de drinkwatervoorziening, de onttrekking van energie of de opslag van energie en industriële toepassingen van meer dan 500.000 m³ per jaar. Ook het opleggen van gedoogplichten ten behoeve van onderzoek als bedoeld in de artikelen 31 en 32 Gww wordt expliciet aan de waterschappen opgedragen. Wat de financiering betreft is in Noord-Nederland een andere regeling getroffen dan in Limburg. Er is geen financiële vergoeding overeengekomen. De waterschappen kunnen slechts leges heffen voor de vergunningverlening. De bestuursovereenkomst vermeldt dat de kosten voor het uitvoeren van de over te dragen taken, met uitzondering van de kosten die voortvloeien uit het opleggen van gedoogplichten als bedoeld in artikel 31 Gww, ten laste van de waterschappen komen. De toelichting van het betreffende statenbesluit vermeldt: 'Hierbij is van belang dat in de huidige opzet van de Waterwet de betreffende taken tot het reguliere takenpakket van de waterschappen worden gezien en dus door de waterschappen zelf moeten worden uitgevoerd en betaald'. Deze in dubbel opzicht wel erg zuinige overweging behoeft nadere aandacht. Dit geldt te meer nu in het wetsvoorstel Waterwet de financiering van de door het waterschap uit te voeren grondwatertaken nogal summier bedeed is. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt slechts: 'Eventuele door de waterschappen te financieren maatregelen in verband met het grondwaterbeheer worden door de waterschappen betaald uit de, op grond van de Waterschapswet in te stellen, watersysteemheffing'.⁵⁴⁵ Aangezien dit impliceert dat niet de grondwateronttrekkers, maar de 'normale' heffing-

⁵⁴⁵ TK 2006–2007, 30818, nr. 3, p. 61–62.

plichtigen van het waterschap voor de betreffende kosten opdraaien, valt daarbij nog wel een kanttekening te plaatsen. Weliswaar kan het waterschap de met de vergunningverlening gemoede kosten via het heffen van leges op de onttrekkers verhalen; daarmee houdt de directe kostentoerekening echter op. Op zichzelf past deze opzet binnen de systematiek van de bestaande provinciale grondwaterheffing, waarvan de opbrengst ingevolge artikel 48, derde lid, Gww slechts voor een beperkt aantal, nader aangeduide doeleinden mag worden aangewend. Deze doeleinden vallen slechts zeer gedeeltelijk samen met de taken die krachtens genoemde delegatiebesluiten en de komende regeling van de Waterwet aan het waterschap worden opgedragen. Zeker wanneer op termijn ook andere provinciale grondwatertaken aan het waterschap zouden worden overgedragen, moet het echter mogelijk worden dat het waterschap deze bekostigt uit de opbrengst van de provinciale grondwaterheffing ex artikel 48 Gww, die in de Waterwet gecontinueerd wordt.⁵⁴⁶

Een laatste opmerking in dit kader betreft de recente Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.⁵⁴⁷ Deze wet legt via een wijziging van de Wet op de waterhuishouding voorzover hier van belang op de gemeente de verplichting om zorg te dragen voor een doelmatige verwerking van overtollig grondwater. De wettelijke formulering is iets gecompliceerder: ‘... uit het in het openbare gemeentelijke gebied treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort ...’ en ziet daarmee niet uitsluitend op te hoge, maar ook op te lage grondwaterstanden. De onderhavige zorgplicht is nu opgenomen in de Wet op de waterhuishouding en zal ‘meeverhuizen’ naar de Waterwet.

⁵⁴⁶ Zie artikel 7.4.

⁵⁴⁷ Wet van 28 juni 2007, Stb. 276.

Eerder heb ik mij vrij positief uitgelaten over het wetsvoorstel verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.⁵⁴⁸ Ik hou dat graag staande aangezien daarmee voorzien wordt in een meer geprononceerde vastlegging van de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het grondwater. Aldus sluit deze regeling goed aan bij de al jaren bestendige lijn dat in het stedelijk gebied de gemeente verantwoordelijk is voor de ontwatering en het waterschap voor de afwatering. Reeds in de NW3 (p. 122) werd, zij het nog voorzichtig, aangekondigd om deze onderlinge rolverdeling wettelijk te verankeren, terwijl in de NW4 (p. 106) deze voorzichtigheid had plaatsgemaakt voor besluitvaardigheid. Deze wettelijke verankering is nu dus gerealiseerd. Daarbij moet worden bedacht dat grondwaterproblemen in het stedelijk gebied vaak hun oorzaak vinden in het bouwrijp maken van gronden (droogleggingsnormen), grote bouwprojecten en het vervangen van de riolering. Dit zijn allemaal aangelegenheden die tot het domein van de gemeente behoren, zodat het leggen van de grondwaterzorgplicht bij de gemeente niet onbegrijpelijk is. Niettemin bekruipt mij het gevoel dat het in bestuurlijk-organisatorisch opzicht erg druk is in 'grondwaterland' en dat deze nieuwe wettelijke regeling daar weinig verbetering in aanbrengt. De provincie blijft verantwoordelijk voor het strategisch grondwaterbeleid en bevoegd gezag voor een drietal categorieën onttrekkingen. Alle overige onttrekkingen, ook die voor bronbemalingen ten behoeve van de aanleg van bouwwerken, komen bij het waterschap te berusten. Het waterschap moet op termijn bovendien peilbesluiten voor grondwater gaan vaststellen, waarbij het rekening dient te houden met het door de provincie vastgestelde gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (het zg. GGOR). De gemeente ziet zich ten slotte belast met een wettelijke zorgplicht voor problemen ten gevolge van een te hoge of te lage grondwaterstand in het stedelijk gebied. Als deze bestuurlijk-organisatorische rolverdeling gelegd wordt naast die welke voor het oppervlaktewaterpeilbeheer geldt, is deze zacht gezegd niet eenvoudig te doorgronden en leidt zij niet automatisch tot de voor burger en bedrijf beoogde duidelijkheid. De regeling legt op de be-

⁵⁴⁸ MenR 2006/9, p. 534–538. Zie voor deze nieuwe wettelijke regeling ook de bijdrage van P. Jong in 'Weids water', p. 303–329, en de beschouwing van P.J. de Putter in *Overheid en Aansprakelijkheid*, juni 2008, nummer 3, p. 159–168..

trokken overheidorganisaties dan ook een stevige druk om daarin door goede onderlinge werkafspraken, liefst via één loket⁵⁴⁹, toch te voorzien. De praktijk zal de komende jaren moeten uitwijzen in hoeverre men hierin in gezamenlijkheid slaagt.

Ook voor de (civiele) rechter is het niet altijd duidelijk bij welk overheidsloket met klachten over een te hoge grondwaterstand moet worden aangeklopt. Ik wijs in dit verband op het vonnis van de Rechtbank Leeuwarden van 27 april 2005.⁵⁵⁰ In casu was wateroverlast ontstaan in een aantal woningen te Franekeradeel door een te hoge grondwaterstand. Deze schade was hoofdzakelijk een gevolg van de vervanging van de uit 1945 stammende betonnen riolering, die op een aantal plaatsen lekkage vertoonde en poreus was. Een civiele procedure van een van de bewoners tegen de gemeente mocht echter niet baten, want zo bepaalde de Rechtbank onder meer: 'Het voorgaande kan niet los gezien worden van de omstandigheid dat de verantwoordelijkheid voor het grondwaterpeil niet op de Gemeente rust, doch op het Waterschap. Dit blijkt uit artikel 1 Waterschapswet, zo mede uit H.R. 9 november 2001, N.J. 2002 nr. 446. Dit brengt met zich mee dat uitgangspunt is dat de Gemeente niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor de aanleg van ontwateringssystemen.' Zowel in het licht van de eerder geschetste totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1 Waterschapswet als van de nieuwe gemeentelijke zorgplicht voor overtollig grondwater is dit een opvallende uitspraak. Ik teken daarbij nog aan dat het door de Rechtbank gememoreerde arrest van de Hoge Raad ziet op het buitengebied, waarin een teler van *Incarvillea* planten zijn oogst door een te hoog (grond)waterpeil zag mislukken. Deze situatie valt in mijn ogen evenwel niet goed te vergelijken met die in stedelijk gebied omdat in het buitengebied de relatie tussen het oppervlaktewaterpeil en het grondwaterpeil veel nauwer is. Door het zorgen voor een bepaald oppervlaktewaterpeil beoogt het waterschap juist (mede) te voorzien in een bepaald grondwaterpeil. Ook hier lijkt vooralsnog te

⁵⁴⁹ Van zo'n loket is momenteel nog allerminst sprake.

⁵⁵⁰ AB 2005, 218 m.nt. A. van Hall. Zie voor eerdere jurisprudentie de beschouwing van A. van Hall in *Bouwrecht* 1998, p. 989–1002.

moeten worden afgewacht hoe de rechter de wettelijke zorgplicht van de gemeente zal gaan interpreteren.⁵⁵¹

7.7.3.3 (Vaar)wegbeheer

Bij de neventaken heeft de wetgever met name het oog gehad op het (vaar)wegbeheer. Andere neventaken zijn in het kader van de parlementaire behandeling niet of nauwelijks aan de orde geweest. Dit is niet verwonderlijk aangezien het andere 'waterstaatsaangelegenheden' moet betreffen, hetgeen nu eenmaal een afgebakend begrip is. Het voorgaande betekent overigens niet dat de neventaken wegen- en vaarwegenbeheer zonder meer (bij reglement) aan waterschappen kunnen worden opgedragen. Ter zake gelden enkele randvoorwaarden die met name voortvloeien uit de financiering van deze neventaken (MvA, p. 4). Evenzeer als voor de hoofdtaken geldt, zal er ook bij het opdragen van neventaken sprake moeten zijn van een functionele relatie tot het waterschapsgebied. Bepalend hiervoor is de aanwezigheid van een specifiek en continu belang, hetzij uit een oogpunt van instandhouding of gebruik van onroerende zaken, hetzij uit een oogpunt van kunnen leven en werken in het waterschapsgebied. Dit neemt overigens niet weg dat zich zowel bij de hoofdtak waterkeringszorg als bij de zorg voor de neventaken de omstandigheid kan voordoen, dat weliswaar een relatie aanwezig is met het waterschapsgebied en dus in zoverre voldoende grond bestaat voor de vervulling van die taken in waterschapsverband, maar dat met de vervulling van die taak toch voor een aanmerkelijk gedeelte 'bovenwaterschappelijke belangen'⁵⁵² worden gediend. Bij de vaarwegenzorg kan daarbij gedacht worden aan doorgaande vaarwegen met een niet tot het waterschapsgebied beperkte (recreatieve) functie. In een dergelijke situatie

⁵⁵¹ B. Arentz is in zijn opiniebijdrage in MenR 2006/10, p. 589, minder positief over deze nieuwe regeling en concludeert dat droogstaande funderingspalen en natte kelders tussen wal en schip raken. P.J. de Putter (t.a.p., p. 165) is het oneens met deze stellingname en bestrijdt dat de huiseigenaren in de kou blijven staan. Ik ben geneigd het betoog van De Putter te onderschrijven.

⁵⁵² In hoofdstuk 8 komt dit begrip nog uitvoerig aan de orde.

zal de bekostiging van dat beheer voor wat het 'bovenwaterschappelijke' deel betreft indachtig de trits belang–betaling–zeggenschap niet plaats kunnen vinden via de waterschapsomslag, maar zal deze moeten voortkomen uit bijdragen van het Rijk en/of de provincie. Deze zienswijze over de financiering van bovenwaterschappelijke belangen is bij amendement expliciet in artikel 98 vastgelegd. Indien er niet of nauwelijks een relatie is met het waterschapsgebied en er dus geen sprake is van een rechtstreeks en continu belang van de ingelanden, is opdracht van de neventaak bij reglement niet juist. Dit standpunt is met name ten aanzien van het vaarwegbeheer van betekenis gezien het voornemen van sommige provincies om waterschappen bij reglement met deze taak te belasten. Was daar in vroeger tijden waarin agrarische producten per boot naar de veiling vervoerd werden wellicht reden toe; momenteel ligt het beeld toch duidelijk anders. De situatie waarin vaarwegen uitsluitend een lokale betekenis hebben, komt steeds minder voor. Steeds vaker hebben vaarwegen een overheersende functie voor de beroeps- en recreatievaart, zijn daar aanzienlijke kosten mee gemoeid en is (nagenoeg) geen sprake meer van een rechtstreeks en continu belang van de ingelanden. Op grond hiervan zijn bij deze taken zogenaamde functionele bovenwaterschappelijke belangen in het geding. Opdracht van het vaarwegbeheer bij reglement zou het waterschap in zoverre voor een lastige opgave plaatsen. Het waterschap zou immers op grond van artikel 119 Waterschapswet tot kostentoedeling over moeten gaan, terwijl de ingelanden niet of nauwelijks belang bij bedoelde taak hebben en tegen de betreffende omslag dan ook al snel in het geweer zullen komen. Wanneer dus vanwege praktische overwegingen mocht worden gekozen voor feitelijk beheer door het waterschap, zou dit langs andere weg moeten plaatsvinden dan opdracht bij reglement. In dit kader kan worden gedacht aan een (bestuurs)overeenkomst tussen provincie en waterschap, waarbij de provincie de kosten gemoeid met het beheer vergoedt (NNAVEV, p. 7 en 28). Een andere mogelijkheid ligt in het toepassen van artikel 147 Provinciewet, dat hierna nog wordt besproken. Duidelijk zal zijn dat in dergelijke situaties de publiekrechtelijke bevoegdheden bij de provincie blijven berusten en dat de provincie de aan de taak verbonden kosten draagt. Dit laatste lijkt ook in overeenstemming met het gegeven dat het aantal kilometers vaarweg een van de verdeelsleutels voor de algemene uitkering uit het Provinciefonds is.

De onderhavige zienswijze is in haar van maart 1992 daterende rapport ook ingenomen door de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer.⁵⁵³ Ook in een studie van de UvW is geconcludeerd dat het vaarwegbeheer niet als taak in het reglement van een waterschap thuishoort.⁵⁵⁴

Deze fixatie op het vaarwegbeheer is allerminst theoretisch. In hoofdstuk 4 hebben we al kunnen zien dat in de NW3 het vaarwegbeheer vrijwel in één adem wordt genoemd met het kwantiteits- en het kwaliteitsbeheer als takenpakket van het beoogde all-in waterschap. De woorden 'waar doelmatig' plegen daarbij al snel te worden vergeten. In vergelijking met de eerdere NW2 uit 1984 vormde dit toch een duidelijk andere koers. Daarin viel namelijk nog te lezen (p. 51): 'Scheepvaartbeheer wordt niet tot de taak van een waterschap gerekend, tenzij dit van geringe omvang is. Dit hangt samen met het feit dat de financiële consequenties van het scheepvaartbeheer in beginsel niet ten laste van een waterschap dienen te komen.' In de praktijk bracht de lijn van de NW3 sommige provincies er toe om waterschappen reglementair met het vaarwegbeheer te belasten, zonder dat rekening werd gehouden met de financiering van eerdergenoemde bovenwaterschappelijke belangen. In een tweetal uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de staf gebroken over deze provinciale handelwijze.⁵⁵⁵ In de meest recente uitspraak overwoog de Afdeling voorzover hier van belang: 'Uit artikel 1, tweede lid, in samenhang met artikel 98 van de Waterschapswet leidt de Afdeling af dat indien het beheer van vaarwegen als taak in het Reglement van het waterschap wordt ondergebracht, een dergelijke opdracht niet kan plaatsvinden zonder een regeling als bedoeld in artikel 98 van de Waterschapswet, voorzover met de uitvoering van die taak tevens belangen worden gediend die het waterschapsgebied te boven gaan. In de toelichting op artikel 98 van de

⁵⁵³ Rapport 'Naar een financieringsstructuur passend bij integraal waterbeheer', p. 30.

⁵⁵⁴ Zie over dit van begin 1993 daterende rapport J. van Biezen en I. Poortvliet, Wb 1993, p. 117–119, die weinig ruimte zien voor vaarwegbeheer door waterschappen. Zie voor een ruimhartiger benadering H.A.J. Gierveld, Wb 1993, p. 692–694.

⁵⁵⁵ ABR 21 februari 1996, HWS 1996, p. 237–238 m.nt. H.J.M. Havekes en ABR 29 januari 1998, HWS 1998, p. 244–245 m.nt. H.J.M. Havekes en AB 1998, 82 m.nt. AvH.

Waterschapswet is opgemerkt dat de erkenning dat terzake van de behartiging van bovenwaterschappelijke belangen aan het waterschap bijdragen door de eerstverantwoordelijke overheden (Rijk en/of provincie) dienen te worden verleend, tot de grondslagen van het (financiële) waterschapsbeleid behoort, en derhalve dient te worden verankerd in de Waterschapswet.

Dit brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat een financiële regeling als bedoeld in artikel 98 van de Waterschapswet dient te zijn getroffen, alvorens wordt beslist over de goedkeuring van het Reglement voor het waterschap waaraan een neventaak als hiervoor bedoeld wordt opgedragen.

Nu ten tijde van het nemen van het bestreden besluit even bedoelde financiële regeling nog niet tot stand was gekomen, komt de Afdeling tot de slotsom dat de goedkeuring van het Reglement in strijd is met de wet.'

De jurisprudentie van de Afdeling laat niets aan duidelijkheid te wensen over. Wanneer bij het vaarwegbeheer bovenwaterschappelijke belangen in het geding zijn, dient de provincie voordat deze taak reglementair aan het waterschap opgedragen wordt een financiële regeling met het waterschap te treffen. Daarmee wordt recht gedaan aan de ontstaansgeschiedenis en de strekking van artikel 98 Waterschapswet, dat door de Afdeling terecht als een van de 'grondslagen van het (financiële) waterschapsbeleid' wordt aangeduid. In het regeringsvoornemen NW4 van 1997 miste dit zijn vertaling niet. Evenals in de NW3 wordt daarin, maar nu explicieter, uit het oogpunt van integraal waterbeheer opnieuw aangedrongen op delegatie van provinciaal vaarwegbeheer aan waterschappen. Daar aan wordt toegevoegd (p. 86): 'De financiering zal wel goed geregeld moeten worden'.⁵⁵⁶ Deze niet onbelangrijke zin kwam in de regeringsbeslissing NW4 van een goed jaar later echter niet voor. De waterschappen zullen zich niettemin kunnen vasthouden aan de ondubbelzinnige jurisprudentie van de Afdeling be-

⁵⁵⁶ Zie mijn bijdrage in 'Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid' Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 1998–2, Deventer 1998, p. 12–13.

stuursrechtspraak.⁵⁵⁷ Ook de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Waterwet biedt hen houvast.⁵⁵⁸

Wat het wegenbeheer betreft is eerder naar voren gekomen dat dit in essentie een oneigenlijke waterschapstaak is. Slechts doelmatigheidsoverwegingen kunnen er toe leiden dat deze taak door waterschappen wordt uitgeoefend. Doordat ook bij deze taak nadrukkelijk bovenwaterschappelijke belangen in het spel zijn, vindt ook bij deze taak een gedeeltelijke vergoeding van kosten plaats. In dit geval via het Gemeentefonds; de overige kosten worden door het waterschap via de omslag op de belastingplichtigen in het waterschapsgebied verhaald. Ten gevolge van de Wet herverdeling wegenbeheer⁵⁵⁹ was vanaf 1993 nog een vijftiental waterschappen in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Zeeland met deze neventaak belast. Anno 2008 is dat door de reorganisatie van het waterschapsbestel teruggelopen tot een zestal waterschappen. Voor deze waterschappen vormt het wegbeheer een belangrijk onderdeel van het takenpakket. Zo beheert alleen het Waterschap Zeeuwse Eilanden al meer kilometers weg dan Rijkswaterstaat, waarbij ik graag toegeef dat de waterschapswegen een enigszins andere dimensie hebben dan die van Rijkswaterstaat. Uit een oogpunt van verkeersveiligheid – een reglementaire taakopdracht voor beide Zeeuwse waterschappen – zijn de waterschapswegen bovendien niet de meest eenvoudige wegen, onder meer vanwege het vele landbouwverkeer. Ten slotte moet er in dit kader op worden gewezen dat de Wet modernisering waterschapsbestel de wegbeheerders waterschappen via het nieuwe artikel 122a Waterschapswet desgewenst een aparte wegenheffing aanreikt.

7.7.4 Provinciale waterschapsreglementen

⁵⁵⁷ Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet, TK 2006–2007, 30818, nr. 3, p. 22–23.

⁵⁵⁸ TK 2007–2008, 30818, nr. 6, p. 17.

⁵⁵⁹ Stb. 1992, 563. Zie over deze wet M.G.C.M. Castelijns, Wb 1993, p. 19–25.

Na deze hoofdzakelijk historische uiteenzetting is het moment aangebroken om eens na te gaan op welke wijze de provincies een en ander in de waterschapsreglementen hebben vormgegeven. Hoe is de taakopdracht van het waterschap in de praktijk geregeld?

In algemene zin moet allereerst worden opgemerkt dat veel reglementen op dit onderdeel aanvagen met de navolgende bepaling: 'Het waterschap heeft tot taak de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied, voorzover deze taak niet uitdrukkelijk aan andere publiekrechtelijke lichamen is opgedragen.' Hierna volgt dan een opsomming van de taken waarmee het betreffende waterschap concreet is belast. Deze taken worden, waar het de hoofdtaken betreft, doorgaans als volgt omschreven:

a de zorg voor de waterkering;

b de zorg voor de waterhuishouding, te onderscheiden in:

- het kwantiteitsbeheer van oppervlaktewateren;
- het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren;

c de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater.

Bij dit laatste taakonderdeel wordt in een aantal reglementen ook expliciet het stedelijk afvalwater uit aangrenzende beheergebieden meegenomen, het zg. grensoverschrijdend afvalwater. Uit kosten oogpunt kan het namelijk aantrekkelijk zijn om een deel van het afvalwater te zuiveren op een nabijgelegen rwzi van een collega-waterschap. Om nu te vermijden dat dit fiscaal gezien als een 'dienst' moet worden beschouwd, hetgeen een BTW-plicht in het leven zou roepen, is deze onderlinge collegialiteit in de betreffende reglementen als een taak geformuleerd. Daarbij is gebruik gemaakt van een door het IPO en de UvW in overleg met de Belastingdienst geformuleerd tekstvoorstel. In het reglement van het Waterschap Hollandse Delta, waar op de rwzi Dokhaven een flinke hoeveelheid gebiedsvreemd afvalwater gezuiverd wordt, is een en ander niet in het reglement zelf maar in de toelichting daarop geregeld, hetgeen een minder sterke basis voor deze regeling vormt.

Uit deze omschrijving komt naar voren dat de zuiveringstaak in veel reglementen apart benoemd wordt, hetgeen goed aansluit bij de nieuwe redactie van artikel 1, tweede lid, Waterschapswet. In de beknopte reglementen van de beide Limburgse waterschappen wordt zelfs al gesproken van 'watersysteembeheer in kwantitatief

en kwalitatief opzicht'; de waterkeringszorg blijft nog apart benoemd. Voorts valt op dat in de reglementen van de waterschappen in Noordoost-Nederland de met het kwantiteitsbeheer samenhangende regeling van de freatische grondwaterstand en de aan- en afvoer van oppervlaktewater van en naar aangrenzende waterschappen expliciet onder het begrip waterhuishouding worden begrepen. Ook de zuiveringstaak wordt in deze reglementen nader geëxpliciteerd met de verwerking van primair zuiveringslib, het ontwateren van zuiveringslib, de eindverwerking van zuiveringslib en laboratoriumwerkzaamheden. In de reglementen van beide Zeeuwse waterschappen komen nogal uitvoerige omschrijvingen voor van hetgeen onder kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren moet worden verstaan. Wat de uitoefening van de taken betreft vermelden de reglementen van de waterschappen in Noordoost-Nederland dat deze gericht is op integraal waterbeheer. Ook in de Gelderse waterschapsreglementen komt deze bepaling voor. Voorts bevatten de reglementen van de waterschappen in Noordoost-Nederland inclusief Zuiderzeeland de bepaling dat andere dan waterstaatkundige belangen bij de taakuitoefening kunnen worden meegewogen, tenzij daarin is voorzien bij of krachtens wet. In het licht van de eerdere beschouwing over het specialiteitsbeginsel is dit een belangwekkende bepaling. Een laatste opmerking over de zg. hoofdtaken betreft het reglement van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht waarin – het zal niet de bedoeling zijn – het kwalitatief oppervlaktewaterbeheer niet heel duidelijk als taak wordt opgedragen.

De regeling van de neventaken splitst zich in de reglementen met name toe op het (vaar)wegbeheer. Het vaarwegbeheer beperkt zich daarbij veelal tot enkele nader aangeduide wateren. Zo valt in het reglement van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden te lezen dat dit waterschap belast is met het vaarwegbeheer van de Dubbele Wiericke, de Grecht, De Korte en Lange Linschoten, De Montfoortse Vaart, de Kromme Rijn, de Leidsche Rijn en de Oude Rijn-Oost. De reglementen van de Waterschappen Groot Salland en Velt en Vecht beperken het vaarwegbeheer tot hun aansluitende gedeelten van de Overijsselse Vecht. In een aantal andere reglementen kunnen de wateren waarover het waterschap het vaarwegbeheer uitoefent opgemaakt worden uit een bij het reglement gevoegde kaart. In sommige reglementen wordt echter niet meer bepaald dan dat het waterschap met vaarwegbeheer belast is 'voorzover deze zorg bij de inwerkingtreding van dit reglement

bij het waterschap berustte'. Voor buitenstaanders is dit een niet erg toegankelijke constructie, hetgeen eveneens geldt voor de bepaling waarin bedoelde taak wordt opgedragen voorzover deze zorg eerder bij de rechtsvoorganger(s) van het betreffende waterschap berustte. Opvallend is dat de waterschappen in Noord- en Zuid-Holland reglementair belast zijn met de zorg voor de toepassing van de Scheepvaartverkeerswet (het zg. nautisch beheer), voorzover het wateren betreft waarvoor men aangewezen is als bevoegd gezag. Opvallend aangezien het daarbij niet zelden waterschappen betreft die niet met het vaarwegbeheer belast zijn. Ten slotte is een zestal waterschappen reglementair met het wegenbeheer belast. Voor drie waterschappen, in casu Hollandse Delta, Zeeuwse Eilanden en Zeeuws-Vlaanderen, betreft dit hun gehele beheergebied en gaat het om een substantieel taakonderdeel. Een taakonderdeel dat bovendien soms nog groeit. Zo nam het Waterschap Zeeuwse Eilanden onlangs 25 km weg van de provincie Zeeland over. Voor drie andere waterschappen, te weten Hollands Noorderkwartier, Schieland en de Krimpenerwaard en Rivierenland betreft dit slechts een gedeelte van hun beheergebied. Eerdere reorganisaties zijn debet aan deze verbrokkelde regeling.

Na raadpleging van de provinciale waterschapsreglementen kan de balans als volgt worden opgemaakt. Alle waterschappen zijn in hun beheergebied – uiteraard met uitzondering van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem – belast met de zorg voor de waterhuishouding, dat wil zeggen het kwantitatief en kwalitatief oppervlaktewaterbeheer, en de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater. Bij de zorg voor de waterkeringen ligt dit ten principale niet anders. Waar deze zorg behartigd moet worden, hetgeen bij de Waterschappen Velt en Vecht, Regge en Dinkel⁵⁶⁰ en De Dommel niet het geval is, berust deze – uiteraard wederom met uitzondering van de bij het Rijk in beheer zijnde waterkeringen – bij waterschappen. Bij de neventaken is sprake van een veel gemêleerder beeld. Een tiental waterschappen is belast met het vaarwegbeheer van bepaalde wateren, terwijl aan een

⁵⁶⁰ Dit waterschap is reglementair weliswaar belast met de waterkeringszorg, maar dit betreft geen primaire waterkeringen. In de sfeer van de kostentoedeling is dit dan ook niet via een aparte waterkeringsomslag uitgewerkt.

zestal waterschappen de zorg voor de toepassing van de Scheepvaartverkeerswet is opgedragen. Ook het wegenbeheer berust bij een zestal waterschappen.

Uit voorgaand overzicht blijkt, evenals eerder bij het toezicht, dat de wijze waarop de taakopdracht in de reglementen is geregeld soms nogal uiteenloopt. Aangezien hier lang niet altijd doorslaggevend regionale argumenten voor kunnen worden aangevoerd⁵⁶¹, is een zekere uniformering ook op dit onderdeel geen overbodige luxe. Het nieuwe model-waterschapsreglement dat eind 2006 door het IPO is vastgesteld biedt daarvoor zeker aanknopingspunten. Artikel 4 van dit uitermate beknopte document luidt als volgt:

‘1 De taak van het waterschap is de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied, voorzover deze taak niet aan andere publiekrechtelijke lichamen is opgedragen.

2 De taak, bedoeld in het eerste lid, omvat de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater, hieronder mede begrepen het stedelijk afvalwater dat afkomstig is vanuit het beheersgebied van een aangrenzende waterkwaliteitsbeheerder en dat krachtens artikel 15a, eerste lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren om doelmatigheidsredenen wordt gezuiverd op een zuiveringstechnisch werk dat in beheer is bij het waterschap.

3 Met betrekking tot het gebied zoals gearceerd aangegeven op de kaart, bedoeld in artikel 2, eerste lid, strekt de taak van het waterschap zich mede uit tot de zorg voor de openbare wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet, met uitzondering van rijks- en provinciale wegen.’

Deze bepaling sluit uitstekend aan bij de nieuwe tekst van de Waterschapswet en regelt niet meer dan nodig is. Naar uit het voorgaande duidelijk zal zijn, heeft het derde lid een facultatief karakter en is dit uitsluitend bedoeld voor de zes waterschappen met wegenbeheer in hun takenpakket. Het model-reglement bevat geen specifieke bepaling over het vaarwegbeheer.

In dit kader is ten slotte nog een enkele opmerking over de Provinciewet van belang aangezien de toedeling van taken aan het waterschap ook op andere wijze dan via het reglement kan plaatsvinden. Deze wet maakt het namelijk mogelijk dat de provincie zowel autonome als medebewindstaken opdraagt aan waterschappen.

⁵⁶¹ Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door de historische ontwikkeling van deze reglementen.

Wat betreft zogenaamde autonome verordeningen die provinciale staten nodig achten, bijvoorbeeld op het terrein van het vaarwegenbeheer, kunnen provinciale staten op grond van artikel 146 Provinciewet, voorzover het de waterstaat betreft, medewerking tot de uitvoering daarvan vorderen van de besturen van waterschappen. In dat geval dienen, aldus genoemd artikel, de kosten verbonden aan die medewerking voorzover zij ten laste van de betrokken waterschappen blijven, door de provincie te worden vergoed. Wat de medebewindstaken betreft opent artikel 107, eerste lid, Provinciewet de mogelijkheid dat provinciale staten bevoegdheden van regeling en bestuur, gevorderd bij of krachtens een bijzondere wet, bijvoorbeeld de Grondwaterwet, voor het gebied van een of meer waterschappen aan de besturen van die waterschappen kunnen overdragen, voorzover deze bevoegdheden zich naar hun aard en schaal daartoe lenen en die besturen daarmee instemmen.

Met het oog op hiervoor beschreven ontwikkelingen waarbij het waterschap (meer) taken worden toegedacht op het terrein van bijvoorbeeld het vaarwegbeheer en zwemwaterbeheer zijn de hiervoor gememoreerde bepalingen uit de Provinciewet van betekenis. Beide bepalingen impliceren dat de bewuste taakopdracht niet plaats kan vinden zonder kostenvergoeding respectievelijk instemming door het waterschapsbestuur.

7.8 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is het takenpakket van het waterschap beschreven en geanalyseerd. Dat takenpakket ligt op het terrein van de waterstaatszorg en bestaat meer concreet uit het watersysteembeheer en het zuiveringsbeheer zoals omschreven in artikel 1, tweede lid, Waterschapswet (nieuw). Alhoewel ook provincies en gemeenten met taken op het terrein van de waterstaatszorg zijn belast, heeft met name het in artikel 2, tweede lid, Waterschapswet verankerde decentralisatiebeginsel er toe geleid dat het waterschap op regionaal en lokaal niveau de waterbeheerder bij uitstek is. In de komende Waterwet wordt dit bevestigd doordat alleen het Rijk en de waterschappen als waterbeheerder worden aangemerkt. Het waterschap dient zijn taken met afweziging van alle betrokken belangen uit te oefenen, met een brede kijk anders gezegd. Door de ruim geformuleerde doelstelling en afwegingskader van artikel 2.1 van de komende Waterwet zijn deze belangen bijna onbegrensd; de uitoefening van het wa-

terbeheer en de toepassing van het juridisch instrumentarium dient namelijk onder meer gericht te zijn op de vervulling van ‘maatschappelijke functies’ van watersystemen.

Wat de diverse elementen van het takenpakket van het waterschap betreft valt op dat de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding – in een moderne term de zorg voor het watersysteem – onomstreden zijn. Deze hoofdtaken berusten sedert eeuwen bij het waterschap en juist hierin ontleent de waterschapsformule ook voor de toekomst zijn kracht. Wel is de toedeling van deze hoofdtaken in het verleden in die zin geïntensiveerd dat vanaf 1970 ook het regionale waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer aan waterschappen werd opgedragen. Aanvankelijk was dit nog niet overal gemeengoed, maar ook op dit punt heeft het decentralisatiebeginsel effect gehad en lag deze taak nog vóór 2000 in heel het land in handen van de waterschappen. Begin 2002 werd het zuiveringsbeheer wettelijk als zorgplicht van het waterschap vastgelegd, hetgeen vanuit internationaal perspectief opvallend, om niet te zeggen uniek is. Ook thans staat een verdere intensivering voor de deur. Op grond van de Waterwet wordt het waterschap immers formeel grondwaterbeheerder in de zin van bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor een aantal grondwateronttrekkingen en overheidslichaam dat peilbesluiten voor de gewenste grondwaterstanden moet gaan vaststellen. Voorts lijkt ook de muskusrattenbestrijding, die nu soms nog bij de provincies berust, concreet als waterschapstaak in beeld te komen.⁵⁶² Op het punt van de neventaken vervult het waterschap in een aantal gevallen vooral de rol van (vaar)wegbeheerder. Met andere waterstaatsaangelegenheden is het waterschap reglementair niet belast. Wel oefent het waterschap in enkele situaties nog andere taken uit (rioleringsbeheer, zweminrichtingen e.d.). Dit vindt echter niet plaats op basis van een reglementaire taakopdracht, maar op basis van de delegatiebepalingen van de Provinciewet of een bestuursovereenkomst. De betreffende regelingen vertonen anders dan de wettelijk toebedeelde hoofdtaken een sterk uiteenlopend beeld en worden beïnvloed door regionale en lokale omstandigheden.

Het takenpakket van het waterschap is aldus helder, waarbij opvalt dat de aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen uiteindelijk grotendeels zijn gehono-

⁵⁶² Zie HWS 2008, nr. 5, p. 20–21.

reerd. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat sprake is van een samenhangend en evenwichtig takenpakket dat niet alleen intern kostenbesparende synergievoordelen oplevert, maar extern voor belanghebbenden duidelijk maakt bij welk overheidsloket in geval van problemen moet worden aangeklopt. In het algemeen beschikt het waterschap over de benodigde (juridische) instrumenten om deze taken uit te kunnen voeren. De wetsvoorstellen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Waterwet vormen in zoverre een dissonant, doordat de bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving in een aantal situaties bij andere overheden wordt neergelegd en het waterschap in de positie van adviseur wordt geplaatst (zie paragraaf 7.6). Vanuit de optiek van een optimaal geïntegreerde vergunningverlening is deze ontwikkeling begrijpelijk; vanuit de optiek van het waterschap betekent het echter een minder gelukkige ontkoppeling van taak in de zin van verantwoordelijkheid en bevoegdheid. De ervaringen zullen de komende jaren moeten uitwijzen in hoeverre door een adequate invulling van de adviesrol en door goede onderlinge bestuurlijke afspraken aan het bezwaar van deze ontkoppeling tegemoetgekomen kan worden.

De praktijk van de afgelopen decennia laat daarbij zien dat het waterschap op zijn taak is berekend. De enorme schaalvergroting is hieraan niet vreemd. Zo is de bescherming tegen overstromingen nog nooit zo groot geweest, ook al – zie hoofdstuk 8 – moeten nog de nodige versterkingen plaatsvinden. De achterstand op dit terrein is echter voor een belangrijk deel te wijten aan tekortschietende rijksmiddelen. Voorts is de kwantitatieve waterhuishouding reeds goeddeels op orde en wordt hard gewerkt aan de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003. Ten slotte is de kwalitatieve waterhuishouding inclusief de zuivering van afvalwater eveneens op orde en voldoet deze aan de Europeesrechtelijke eisen.⁵⁶³ Het zuiveringsbeheer kan institutioneel inderdaad anders worden gepositioneerd. De gekozen opzet voldoet echter. Via onderlinge prestatievergelijking en –verbetering streeft de

⁵⁶³ M. Herweijer en P.J.A. Praat typeren in hun onderzoeksrapport 'De spelers op het middenveld. Een bestuurskundige doorlichting van de waterketen en de jeugdzorg' – een achtergrondstudie voor de notities van minister Remkes over het middenbestuur – het zuiveringsbeheer als 'een bij uitstek doelmatig georganiseerde sector' (Den Haag 2006, p. 9 en 68).

sector al een aantal jaren naar een zo doelmatig mogelijke taakuitoefening.⁵⁶⁴ Prangende redenen om deze opzet te wijzigen zijn er niet. Niet voor niets wordt de Wvo regelmatig als de meest succesvolle milieuwet aangemerkt. In een kleine 25 jaar zijn de meeste puntlozingen gesaneerd en is de waterkwaliteit sterk verbeterd. Die kwaliteit wordt momenteel dan ook vooral door de zg. diffuse bronnen bedreigd, waarbij het waterschap nadrukkelijk de hulp van de mede-overheden nodig heeft.

Met de taakuitoefening is dus niet zo heel veel mis. Voor het in hoofdstuk 11 te presenteren toetsingskader is dat uiteraard een niet onbelangrijke constatering. Indien de taakuitoefening beneden peil zou zijn, dan verliest het waterschap zijn bestaansredenen. Functioneel bestuur staat of valt met een adequate taakuitoefening; daarin vindt het zijn voornaamste legitimatie.

In grote trekken ligt het takenpakket van het waterschap voor de toekomst wel vast en is dat adequaat in het nieuwe artikel 1, tweede lid, Waterschapswet verankerd; op onderdelen zijn echter verbeteringen denkbaar. Ik signaleer een vijftal onderwerpen. Allereerst zou de interessante en door de Commissie Vellinga en Driesprong aangekaarte discussie over de onderlinge taakverdeling tussen Rijk(swaterstaat) en het waterschap opgepakt moeten worden. Zonder dat direct naar uitersten gegrepen hoeft te worden, is het mede gezien de schaalvergroting van de waterschappen niet ondenkbaar dat meer rijkswaterstaatswerken zich voor beheer door het waterschap lenen. Er lijkt op zijn minst aanleiding voor een nieuwe exercitie a la Brokx-nat.

In de tweede plaats voorzie ik problemen bij de nieuwe interbestuurlijke rolverdeling bij het grondwaterbeheer. Die regeling steekt weliswaar gunstig af ten opzichte van het verleden doordat de onderlinge taakverdeling expliciet wettelijk is vastgelegd; door de complexiteit is de toekomstwaarde echter dubieus. Dit betreft in het bijzon-

⁵⁶⁴ Zie R.J. Admiraal, 'Resultaten bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer', HWS 2001, p. 344–351. In hun artikel 'Werkt benchmarking bij waterschappen?', Bestuurskunde 2005, nr. 2, p. 30–39, concluderen G.J. van Helden, S. Tillema, M.M. Kuppens en J.W.C. Dekking in algemene zin dat benchmarking een bruikbaar instrument is om overheidsorganisaties aan te zetten tot het verbeteren van hun effectiviteit en efficiëntie. Specifiek ten aanzien van de benchmarking bij de wa-

der de taakverdeling tussen gemeente en waterschap. Het grondwaterbeheer past in ieder geval nog niet binnen het uitgangspunt van het Coalitieakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie, dat beoogt voor bepaalde publieke taken slechts twee overheden verantwoordelijk te doen zijn, waarvan de een als uitvoerder en de ander als toezichthouder. Nu de wetgever in het kader van de komende Waterwet verdere uitbreiding van het takenpakket min of meer heeft aangekondigd, moet die stap inderdaad maar gezet worden. Het (kwantitatieve) grondwaterbeheer is een onderdeel van het watersysteembeheer en komt als zodanig volledig voor uitvoering door het waterschap in aanmerking.⁵⁶⁵

In de derde plaats moet de relatie tussen het zuiveringsbeheer en het rioleringsbeheer worden genoemd. Gezien de politieke en bestuurlijke realiteit zijn hernieuwde competentiediscussies zinloos en zal alle energie gericht moeten worden op de onderlinge afstemming en samenwerking. Wel zouden waterschap en gemeente in dezelfde juridische positie kunnen worden geplaatst, hetgeen een wijziging van de Wm vergt. Zoals het waterschap moet kunnen besluiten (zie artikel 15a Wvo) een rwzi door een gemeente te laten beheren, zou een gemeente moeten kunnen beslissen om het rioleringsbeheer bij een waterschap onder te brengen. Aldus zouden als het ware vanzelf publieke afvalwaterketenorganisaties van de grond kunnen komen, die uit een oogpunt van maatschappelijke kosten interessant zijn. Ik suggereer dus geen dwang in deze richting, maar uitsluitend het openstellen van de mogelijkheid. De praktijk kan vervolgens laten zien in hoeverre daaraan behoefte bestaat.

In de vierde plaats moet worden vastgesteld dat de taak van het waterschap op het terrein van het (vaar)wegenbeheer momenteel erg versnipperd is. Beide taken zijn weliswaar zg. neventaken, maar zij moeten wel goed geregeld zijn. Principieel tegenstander van het toedelen van deze taken aan het waterschap ben ik niet, doelmatigheidsoverwegingen spelen bij deze taken een belangrijke rol. Het zijn beiden echte 'waterstaatsaangelegenheden' met potentieel interessante synergievoordelen. Het

terschappen concluderen zij dat de nog vrij zwakke link tussen prestatievergelijking en prestatieverbetering moet worden versterkt.

⁵⁶⁵ Het kwalitatieve grondwaterbeheer correspondeert met het bodembeschermingsbeleid en blijft daarmee een verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur. Wel zou een zekere betrokkenheid van het waterschap op zijn plaats zijn.

(vaar)wegonderhoud vertoont overeenkomst met het slootonderhoud. Werk met werk maken, is maatschappelijk gezien vaak kosteneffectief. Vanuit dit perspectief zou met name moeten worden gezien of het regionale vaarwegbeheer niet op grotere schaal en steeds samen met het nautisch beheer door het waterschap kan worden uitgeoefend. Ik besef dat dit een ingrijpende exercitie is. Daar is echter ruimte voor. Via de Invoeringswet Waterwet krijgen de provincies drie jaar de tijd om de toedeling van het regionale vaarwegbeheer (opnieuw) te bezien. De financiering moet daarbij goed geregeld zijn, zo heeft ook de Afdeling bestuursrechtspraak reeds bepaald. Wat het wegenbeheer betreft is de situatie dat drie waterschappen deze taak slechts in een (klein) deel van hun beheersgebied uitoefenen verre van ideaal. Synergievoordelen zijn alsdan veel moeilijker te bereiken. In zoverre zouden deze situaties, die rechtstreeks voortvloeien uit eerdere waterschapsreorganisaties, moeten worden beëindigd. Ook naar buiten toe is het veel transparanter als een taak óf in het gehele beheersgebied óf niet wordt uitgeoefend.⁵⁶⁶

In de vijfde en laatste plaats zijn er nog wel enkele watergerelateerde terreinen denkbaar waarop het waterschap een (grotere) rol zou kunnen spelen. Een eerste concreet voorbeeld vormt de waterrecreatie. Ik wijs in dit verband op het feit dat het Waterschap Zeeuwse Eilanden tegenwoordig de recreatie op, in en aan het Veerse Meer in zijn takenpakket heeft, hetgeen in een convenant is vastgelegd. Voorheen was dit in handen van het Recreatieschap Veerse Meer. Saillant detail is dat het waterhuishoudkundig beheer van het Veerse Meer niet bij het waterschap, maar bij het Rijk berust. Op het punt van de waterrecreatie ligt zeker ruimte.⁵⁶⁷ Die ruimte ligt er wat mij betreft ook bij de muskusrattenbestrijding en de uitvoering van de Wet hygi-

⁵⁶⁶ Een in 2005 in opdracht van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier verricht onderzoek laat overigens zien dat de betrokken gemeenten vanwege financiële overwegingen alles behalve staan te springen om de wegentaak van het hoogheemraadschap over te nemen. Een door het hoogheemraadschap ingeschakelde 'verkenner' adviseerde dan ook uiteindelijk het huidige wegbeheer te continueren (bron: Rapport van Bevindingen en Advies naar aanleiding van dit rapport van T. Jansen van 30 mei 2005).

⁵⁶⁷ Door de deelname van de belangengroepering Water Natuurlijk, waarin naast een aantal natuur- en milieuorganisaties ook een aantal recreatieorganisaties zijn verenigd, aan de komende landelijke waterschapsverkiezingen, mag aangenomen worden dat het recreatiebelang de komende jaren meer aandacht krijgt.

ene en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, zeker wanneer dit open water betreft. Het waterschap moet reeds voor een goede zwemwaterkwaliteit zorgen en kan in beginsel ook andere activiteiten verrichten, zoals de communicatie en de uitvaardiging van zwemverboden. Met deze ruimte is het takenpakket van het waterschap voldoende gevuld; het moet immers om 'andere waterstaatsaangelegenheden' gaan.

Als alle andere hoofdstukken wordt ook dit hoofdstuk afgesloten met de inventarisatie van mogelijke bouwstenen voor het toetsingskader van hoofdstuk 11. Het onderhavige hoofdstuk heeft allereerst laten zien dat grote waarde wordt gehecht aan een decentrale én functionele uitoefening van de regionale en lokale waterstaatszorg. De totstandkomingsgeschiedenis van de Waterschapswet heeft geresulteerd in een expliciete wettelijke bepaling waarin dit beginsel van functionele decentralisatie is vastgelegd (artikel 2, tweede lid). Slechts wanneer dit niet verenigbaar zou zijn met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, kan van dit beginsel worden afgeweken. Uit het overzicht van de toepassing die aan dit decentralisatiebeginsel is gegeven, kan worden afgeleid dat deze uitzonderingssituatie niet snel aan de orde is. Het decentralisatiebeginsel vormt aldus een belangrijk criterium en daarmee een onmisbaar element voor het toetsingskader. In de tweede plaats heeft dit hoofdstuk laten zien dat de uitoefening van de regionale en lokale waterstaatszorg dient plaats te vinden met afweging van alle daarbij betrokken belangen. Dit brengt met zich mee dat het belangenkader dat bij de besluitvorming wordt gehanteerd niet te beperkt kan zijn. Het belangenkader dient ruim genoeg te zijn om 'integraal waterbeheer' mogelijk te maken; dat wil zeggen dat niet alleen rekening kan worden gehouden met de interne relaties binnen het waterbeheer, maar ook met de externe relaties met beleidsterreinen zoals de ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurbeheer. Deze brede belangenafweging vormt daarmee een tweede element voor het toetsingskader.

8 De financiering van de waterschapstaken

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de financiering van de waterschapstaken, dus van het regionaal watersysteembeheer, het zuiveringsbeheer en eventuele neventaken, centraal.⁵⁶⁸ Dit vormt het tweede element van de trits: de betaling. Nagegaan wordt welke ontwikkelingen, zoals deze onlangs zijn uitgemond in het in de Wet modernisering waterschapsbestel opgenomen belastingstelsel, zich de afgelopen vijftig jaar op dit terrein hebben voorgedaan. Bezien wordt of dit stelsel voor verdere verbetering vatbaar is, terwijl voorts de betekenis van het eigen belastinggebied voor het waterschap ruimschoots aan de orde komt.

Op het punt van de financiering onderscheiden de waterschappen zich nadrukkelijk van hun mede-overheden provincies en gemeenten. Doordat de waterschappen van oudsher beschikken over een ruim eigen belastinggebied, zijn zij voor hun inkomsten immers veel minder afhankelijk van bijdragen van het Rijk. Een waterschapsfonds kennen zij dan ook niet. In zoverre is het opvallend dat de Grondwet in artikel 132 wel een bepaling over de provinciale en gemeentelijke belastingen bevat, maar in artikel 133 zwijgt over de belastingen van het waterschap. Opvallend, aangezien de bevoegdheid om belastingen te heffen voor het waterschap veel bepalender is; anders dan provincies en gemeenten bekostigt het waterschap zijn taakuitoefening voor het overgrote deel uit de opbrengst van zijn belastingen. De eerste waterschappen beschikten overigens nog niet over belastingmiddelen. In de vroege middeleeuwen was geldgebruik nog ongewoon. De bijdragen van de in-

⁵⁶⁸ Zie hiervoor De Goede c.s., p. 181–251; de bijdrage van J.M.A.M. Mouwen in 'Waterschapspeilingen', p. 161–173; Verburg (red.), p. 199–341; de bijdrage van H. van Brink in 'De Staat van Water', p. 245–262; de in hoofdstuk 1 genoemde dissertaties van Schuurman, Van Gelderen en Van Hijum alsmede mijn bijdrage 'Sinterklaas bestaat niet, of toch? Over de financiering van de waterschappen' in 'Weids water', p. 139–158. Zie ten slotte ook de dissertatie van J.A. Monsma, 'Toetsing van belastingverordeningen en gemeentelijke autonomie', Rotterdam 1999, die weliswaar primair het gemeentelijk belastinggebied als onderwerp heeft, maar op enkele plaatsen ook aandacht aan de waterschapsbelastingen besteedt (zie onder meer p. 451–455).

gelanden vonden via een systeem van 'verhoefslaging' in natura plaats. Pas later werd het onderhoud in natura parallel aan de vervanging van de ruilhandel door de handel met geld vervangen door geldelijke bijdragen, waarmee het belastingstelsel van de waterschappen was geboren. Dit proces van 'gemeenmaking' heeft zich tot in de 19^e eeuw voltrokken.⁵⁶⁹ Aanvankelijk werden alleen eigenaren van gronden (het ongebouwd) aan de waterschapsomslag onderworpen. In het algemeen werden pas in de 20^e eeuw en vaak pas na de Tweede Wereldoorlog ook de eigenaren van gebouwen (het gebouwd) aangeslagen en in het waterschapsbestuur verwelkomd. Eeuwenlang had het belastingstelsel van het waterschap uitsluitend betrekking op de zorg voor de waterkering en de waterkwantiteit, dus op de droge voeten. Pas na de inwerkingtreding van de Wvo in 1970 konden de waterschappen ook de zorg voor de waterkwaliteit inclusief het zuiveringsbeheer via een belasting financieren. De betekenis van het belastinggebied voor het waterschap nam daarvoor significant toe.

Dat belastinggebied vormt tegenwoordig allesbehalve een rustig bezit. Het heeft de afgelopen decennia de nodige veranderingen ondergaan en staat bovendien regelmatig ter discussie. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen die zich de afgelopen halve eeuw rond de financiering van de waterschapstaken hebben voltrokken, waarbij uiteraard ook de inhoud en strekking van de recente Wet modernisering waterschapsbestel wordt betrokken. In zekere zin vormt de daarin opgenomen regeling het sluitstuk van de discussie die de afgelopen decennia is gevoerd. Allereerst wordt stilgestaan bij de beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977. Vervolgens wordt de financieringsstructuur voor het waterkwaliteitsbeheer, zoals vastgelegd in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, uit de doeken gedaan. Hierna komt de op dit punt in de Waterschapswet opgenomen regeling aan bod. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de aanbevelingen van de Commissie Zevenbergen en de voorstellen van de UvW om de financieringsstructuur te vereenvoudigen. Deze voorstellen mondden – na enige vertraging ten gevolge van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bekostiging Regionaal Waterbeheer – uiteindelijk uit in de Wet modernisering waterschapsbestel. Ten slotte wordt stilgestaan bij het rapport van de

⁵⁶⁹ 'Leefbaar Laagland', p. 150.

Commissie Vellinga van eind 2006 inzake de financiering van de primaire waterkeringen, aangezien dit mogelijk grote consequenties kan hebben voor de financieringsstructuur zoals deze wettelijk is vastgelegd. Ook aan het begin september 2008 verschenen rapport van de Deltacommissie wordt in dit kader aandacht besteed. Een slotbeschouwing rondt dit hoofdstuk af.

Benadrukt wordt dat dit hoofdstuk zich concentreert op het belastinggebied van het waterschap. De wijze waarop het waterschap de financiering van zijn taken ‘intern’ regelt en daarover verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur conform de (nieuwe) Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen (BBVW)⁵⁷⁰ blijft hier verder buiten beschouwing.

8.2 Studiecommissie Waterschappen en regeringsnota uit 1977

Op 4 december 1963 zond de toenmalige Unie van Waterschapsbonden (UvW) een opvallend adres aan de regering.⁵⁷¹ Hierin werd aangedrongen op een bijdrage van de Staat van 30% in de gewone dienst van de waterschapsbegrotingen. Achtergrond van dit opmerkelijke financiële pleidooi vormde de benarde financiële positie

⁵⁷⁰ Deze nieuwe voorschriften, die zijn opgenomen in de nieuwe hoofdstukken XIV (‘De begroting en de jaarrekening’) en XV (‘De administratie en de controle’) van de Waterschapswet en de hoofdstukken 4 (‘De beleidsvoorbereiding en de verantwoording’) en 5 (‘De accountantscontrole’) van het Waterschapsbesluit, komen grotendeels overeen met de desbetreffende verslaggevingsregels voor provincie en gemeente. Deze voorschriften versterken de positie van het algemeen bestuur. Zie hiervoor de bijdrage van J.J.M. Knoops MPM in ‘Het waterschap in kort bestek 2008–2009’, H.J.M. Havekes, H.C. Jongmans, J.J.M. Knoops MPM en A. van Strijen, Den Haag 2008, p. 99–112.

⁵⁷¹ In Wb 1963, p. 315–320, is de integrale tekst van dit adres, getiteld ‘Financieel Bestel der Waterschappen’ afgedrukt. De financiële problematiek kwam bepaald niet uit de lucht vallen. Reeds in 1950 organiseerden de UvW en de Stichting voor de Landbouw naar aanleiding van een gezamenlijk rapport een congres over de waterschapslasten. Tijdens dit congres werd een gezamenlijke resolutie aangenomen over ‘de onrustbarende stijging van de lasten op landbouwgronden’. Met name de coïncidentie van de gemeentelijke straatbelasting en waterschapslasten over dezelfde landelijke eigendommen werd onjuist en ongewenst geacht. Zie hiervoor Wb 1950, p. 13 e.v.

van de waterschappen kort na de Tweede Wereldoorlog. Algemeen bestond het gevoel dat de waterschapslasten te hoog waren geworden. Het zou zelfs voorkomen dat deze lasten niet uit het opbrengend vermogen van het onroerend goed konden worden voldaan. Het tweetal obligatieleningen dat de UvW in 1952 uitschreef kon de financiële nood maar tijdelijk lenigen.⁵⁷² Weliswaar leidde de watersnoodramp van 1953 tot de instelling van de Commissie financieel bestel waterschapswezen⁵⁷³, maar die legde niet de daadkracht aan de dag die werd verlangd.⁵⁷⁴ Jaren later was nog steeds geen eindadvies uitgebracht. Kennelijk was de maat voor de UvW vol. Vandaar deze financiële noodkreet. Het verzoek werd principieel gebaseerd op de overweging dat bij het functioneren van de waterschappen niet slechts de eigenaren van het onroerend goed belang hebben, maar ook andere

⁵⁷² Zie voor de succesvolle, dat wil zeggen ruim overtekende, dertigjarige obligatielening van 5 miljoen gulden tegen 4¼ %, Wb 1952, p. 58–59. Tot de oprichting van de Waterschapsbank rekende de UvW de geldverstrekking aan de waterschappen tot haar taak. Reeds tijdens de eerste vergadering van de op 8 oktober 1927 opgerichte UvW werd besloten tot de oprichting van een credietbemiddelingsbureau. Zie hiervoor G.P. van de Ven, 'De Unie van Waterschapsbonden in 1927. Droge voeten onder een lappendeken', Jubileumnummer '75 jaar Unie van Waterschappen', HWS 2002, p. 7–11.

⁵⁷³ De watersnoodramp gaf ook een extra impuls aan de oprichting van de Nederlandse Waterschapsbank, zodat de UvW de branchevreemde activiteiten kon afstoten. Het besluit tot oprichting van deze bank dateerde echter van net vóór de ramp. Zie hiervoor Wb 1953, nr. 1, waarin de inschrijvingsbiljetten van aandelen tot een totaal van 500.000 gulden in stukken van 250 gulden nominaal zijn opgenomen. Het dagelijks bestuur van de UvW riep al zijn leden bij brief van 24 januari 1953, no. 40, op om mee te doen, omdat: '... niet alleen voor de grote en middelgrote waterschappen het van belang is het plan te steunen, doch dat ook juist de vele honderden kleine waterschappen er het allergrootste belang bij hebben de totstandkoming der Bank te bevorderen, omdat zij daardoor nu en in de toekomst gevrijwaard blijven voor financieringsmoeilijkheden' (zie Wb 1953, p. 9–11). Die oproep bleek niet aan dovemansoren gericht en op 17 juli 1953 was de oprichting van de Waterschapsbank een feit (zie Wb 1953, p. 105–106). Zie voor het functioneren van deze bank de bijdrage van A.M.H.Th. Koemans aan 'Water Governance. The Dutch waterschap model', derde druk, Unie van Waterschappen, Den Haag 2008, p. 51–58.

⁵⁷⁴ Zie de bijdragen van J.T. van der Wal in 'Waterstaatswetgeving–verleden, heden en toekomst', p. 262–264 en H. van Brink in 'De Staat van Water', p. 248.

belangen worden gediend die tot dan toe voor de waterschapsfiscus helaas 'onbenaderbaar' waren. Hierbij werd in het bijzonder aan de gebruikers van onroerend goed gedacht. Als representant van die belangen kon de Staat optreden, zodat een bijdrage van die zijde gerechtvaardigd werd geacht. Naar aanleiding van dit adres werd een volledig uit rijksambtenaren bestaande werkgroep ingesteld (de werkgroep Steenbeek) die ruim drie jaar later rapporteerde en weinig bleek te voelen voor het pleidooi van waterschapskant. Ook in de toekomst zouden de waterschappen hun kosten volgens de werkgroep op het onroerend goed moeten verhalen. De gedachte van een algemene rijksbijdrage werd resoluut afgewezen. Slechts voor het beheer en onderhoud van hoogwaterkeringen die in waterschapsbeheer zouden blijven en voor de aanleg van bepaalde werken werden structurele alsmede eenmalige rijksbijdragen op hun plaats geacht.⁵⁷⁵ In waterschapskring had men wel iets meer begrip voor de precaire financiële situatie verwacht. Aangedrongen werd dan ook op voortgezette studie in breder verband. De financiële problematiek was immers allerm minst de wereld uit. De waterschapslasten bereikten in 1965 het 'astronomische getal' van 100 miljoen gulden, zo tekende J.M. de Graaff op.⁵⁷⁶ In vergelijking met 1964 betekende dit een stijging van 14 miljoen gulden en tussen 1955 en 1965 waren de waterschapslasten gestegen van 47 miljoen gulden naar 100 miljoen gulden. Meer dan een verdubbeling dus. De UvW bepleitte verdere studie en verklaarde zich bereid om aan de totstandkoming van een commissie mee te werken. Het Landbouwschap⁵⁷⁷ ondersteunde dit pleidooi en gaf aan wat daarbij centraal moest staan: '... het fiscaal grijpbaar maken van wel gediende, maar nog niet omslagplichtige belangen'. Nadat ook vanuit de Eerste Kamer op verdere studie was aangedrongen⁵⁷⁸, kwam het daar enkele jaren later van. Eind 1968 werd door de Minister van Verkeer en Waterstaat de Studiecommissie Waterschappen ingesteld.

⁵⁷⁵ Het rapport van de werkgroep is met een kort onderschrift van Dolk afgedrukt in Wb 1966, p. 337–344.

⁵⁷⁶ Wb 1966, p. 150–151.

⁵⁷⁷ Wb 1966, p. 65–69.

⁵⁷⁸ Zie A. Warburg in 'Waterstaatswetgeving—verleden, heden en toekomst', p. 75.

De studietoelmissie rapporteerde in 1974. De belangrijkste conclusie van het rapport 'Het waterschap en zijn toekomst', te weten dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door in die zorg gespecialiseerde lichamen, dat wil zeggen waterschappen, diende te worden uitgeoefend, wordt hier niet herhaald. De aandacht gaat uit naar de aanbevelingen op financieel terrein. De studietoelmissie accentueerde de functionele bestuursvorm van het waterschap, waarbij de koppeling van belang, betaling en zeggenschap (de bekende trits) het centrale uitgangspunt vormt (p. 41–44). De omslagplichtige categorieën dienden volgens de studietoelmissie te corresponderen met de in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden, in casu de eigenaren en gebruikers van ongebouwde onroerende goederen, de eigenaren van gebouwde onroerende goederen, de gebruikers van bedrijfsgebouwen en de vervuilers (p. 35–36). Laatstgenoemd tweetal categorieën vloeide voort uit de waterkwaliteitstaak, die een aantal waterschappen sinds de inwerkingtreding van de Wvo in 1970 uitoefende. Dit principiële uitgangspunt betekende volgens de studietoelmissie niet dat het altijd de omslagplichtigen zélf zouden moeten zijn die door het waterschap worden aangeslagen. Met name bij de pachters zou het doelmatig kunnen zijn de omslagheffing via de eigenaar–verpachter te laten lopen, zodat een gecompliceerde pachtersregistratie zou kunnen worden ontlopen. Tevens attendeerde de studietoelmissie in dit verband op de toentertijd in de Wvo opgenomen mogelijkheid – zie artikel 17 (oud) – om niet de op de gemeentelijke riolering aangesloten vervuilers zélf, maar de gemeente aan te slaan die deze heffing vervolgens via de rioolbelasting op de vervuilers (huishoudens en bedrijven) kon verhalen. Deze constructie is nooit echt van de grond gekomen⁵⁷⁹ en komt thans in de Wvo – zie artikel 18, derde lid – niet meer voor.⁵⁸⁰ Voor een goed functioneren van het omslagstelsel

⁵⁷⁹ Een uitzondering vormde de gemeente Rotterdam, die tot 1988 een dergelijke 'collectieve heffing' kende. Hieraan lagen overigens niet zozeer doelmatigheidsoverwegingen ten grondslag, Rotterdam wenste niet dat haar inwoners met (sterk) uiteenlopende tarieven van de drie waterkwaliteitbeherende waterschappen in haar gemeente zouden worden geconfronteerd.

⁵⁸⁰ L.G.M. Stevens heeft gesuggereerd om ook de andere waterschapstaken door middel van opcenten op de OZB via de gemeenten te financieren. Zie diens artikel 'Naar een lokaal belastingstelsel voor de 21^e eeuw', WFR 1998/6291, p. 671–677 en HWS 1997, p. 12–24. Zie in afwijzende zin R.J. van der Kluit, 'Niet afwentelen' in 'Maatschappelijk heffen (2). Persoonlijke

achtte de studiec commissie het noodzakelijk dat de taken van het waterschap, waarbij de omslagplichtigen in verschillende mate belang hebben, bijvoorbeeld door het instellen van afzonderlijke beheren, zodanig worden onderscheiden dat de daaruit voortvloeiende kosten op zichzelf kunnen worden bepaald. De studiec commissie opperde een onderscheid tussen de hoofdwat erbeheersing, de detailwat erbeheersing, het waterkwaliteitsbeheer, de zee- en rivierwaterkering, de binnenwaterkering, enz. (p. 42). Aldus gaf zij de aanzet voor de kostentoedeling.

Genoemd uitgangspunt impliceerde volgens de studiec commissie dat geen ruimte bestaat voor bijdragen van Rijk of provincie in de algemene uitgaven van het waterschap, maar wél voor doeluitkeringen gericht op de financiering van de afzonderlijke waterschapstaken. Voor doeluitkeringen op het vlak van de waterstaatszorg bestond aanleiding als de taakvervulling functioneel of territoriaal meer omvat dan de behartiging van de rechtstreekse belangen van de omslagplichtigen, het-

geschriften. Opstellen, op 8 december 2006 aangeboden aan prof.dr. L.G.M. Stevens ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam', D.A. Albregtse en P. Kavelaars (red.), Deventer 2006, p. 101–104. Van der Kluit acht deze methode niet transparant en ziet meer in meeliftconstructies en samenwerkingsvormen tussen gemeenten en waterschappen. In zijn bijdrage in 'Aquarius'(p. 79–84) heeft Stevens zijn eerdere pleidooi herhaald. Op zichzelf heeft de suggestie van Stevens uit kosten oogpunt aantrekkelijke kanten. De zichtbaarheid van het waterschap en zijn belastingen zou echter grotendeels verdwijnen. Bovendien werken veel waterschappen reeds onderling samen bij de heffing en invordering van belastingen, zodat de gemeentelijke 'schaal' als een te krap keurslijf oogt. Met Van der Kluit ben ik geneigd meer in interbestuurlijke fiscale samenwerkingsvormen te zien, waarvan het Samenwerkingsverband Vastgoed informatie, Heffing en Waardebepaling (SVHW) te Klaaswaal een prachtig voorbeeld vormt. Bij dit regionale belastingkantoor voor waterschappen en gemeenten zijn Waterschap Hollandse Delta en eenentwintig gemeenten aangesloten. Opmerkelijk daarbij is dat deze gemeenten deels ook buiten het gebied van genoemd waterschap zijn gelegen. SVHW realiseert landelijk de laagste kosten voor de waardebepaling van objecten ingevolge de Wet WOZ. Zie hiervoor het rapport 'Waterschappen zoeken fiscale partners. Op weg naar samenwerking bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen', Unie van Waterschappen, Den Haag 2005, p. 16–17. Zie voor samenwerking bij de heffing en invordering van (gemeentelijke) belastingen voorts de beschouwing van H.W. Verhoeff en M.W. Bruijs, Belastingblad 2008, p. 799–801.

geen met name bij de zee- en rivierwaterkering aan de orde is.⁵⁸¹ Daarnaast zou in bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen bestaan tot het verlenen van incidentele bijdragen. De studiec commissie had hierbij het oog op overgangssituaties, die verband hielden met een niet volledig uitgebouwd heffingsstelsel en daarmee samenhangende geringe draagkracht, met het op zich nemen van nieuwe taken of met het afstoten van werken waarvoor onderhoudsuitkeringen dienen te worden betaald of aan werken die de draagkracht van de omslagplichtigen overschrijden doch waarvan het Rijk de uitvoering terwille van het behoud van de streek wilde verzekeren (p. 43–44). Voorts constateerde de studiec commissie dat er neventaken en taakonderdelen zijn, die nadrukkelijk voor betaling door anderen dan de omslagplichtigen in aanmerking komen. In dit verband dacht zij met name aan de zorg voor scheepvaartbelangen, recreatieve belangen, wegbeheer, natuurbehoud en landschapsbescherming. Wat de omslagheffing van het ongebouwd betreft is nog van belang dat de commissie zich in beginsel geen tegenstander van ‘een zekere classificatie’ toonde, die verschillen in belang tot uitdrukking kon brengen. Zij waarschuwde echter met klem tegen ‘de hier en daar voorkomende neiging verschillen in belang te zeer op een goudschaaltje te willen wegen’ (p. 41–42). De regeling die tot ver in de tachtiger jaren bij sommige Drentse waterschappen kon worden aangetroffen van meer dan tien klassen binnen het ongebouwd, stond de studiec commissie bepaald niet voor ogen.

Met het voorgaande zijn de voornaamste elementen van het standpunt van de commissie over de financiering van de waterschapstaken geschetst. Zoals eerder vermeld was de studiec commissie van oordeel dat de hoofdlijnen daarvan in een ‘algemene Waterschapswet’ zouden moeten worden vastgelegd.

Medio 1977 reageerde de regering via het uitbrengen van de nota ‘Naar een nieuw waterschapbestel?’ op de aanbevelingen van de Studiec commissie Waterschappen. Daarin onderschreef de regering de centrale boodschap van de studiec commissie dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg aan waterschappen diende te worden opgedragen. Ook voor de aanbevelingen van de studiec commissie op het vlak

⁵⁸¹ Aldus legde de commissie reeds de basis voor het bijna tien jaar later door de Werkgroep waterschapsfinanciën geïntroduceerde begrip ‘bovenwaterschappelijke belangen’.

van de waterschapsfinanciering bestond bij de regering brede steun. Met de studiecommissie was de regering van oordeel dat de waterschappen zich via hun belastingstelsel primair zélf dienden te bedruipen (p. 30-31). De reikwijdte van dit belastingstelsel werd evenwel nadrukkelijk en substantieel verruimd, aangezien de regering anders dan de studiecommissie van oordeel bleek dat in de waterschapsbesturen ook het algemeen belang, gerepresenteerd door de inwoners, diende te worden opgenomen (p. 26). Tot dan toe hadden deze in hun hoedanigheid van huishoudelijke vervuilers uitsluitend de besturen van de waterkwaliteitbeherende waterschappen bevolkt. In de optiek van de regering hadden de inwoners echter ook belang bij de 'droge voeten', zodat zij ook in de besturen van de waterkering- en waterkwantiteitbeherende waterschappen dienden te worden opgenomen en – niet onbelangrijk – conform de trits ook de kas van deze waterschappen zouden moeten spekken. Weliswaar ging de regering niet zo ver door te concluderen dat de ingezetenen per definitie in het waterschapsbestuur (en belastingbestand) dienden te worden opgenomen en sprak zij van waterschappen 'waarin dat algemeen belang duidelijk spreekt'. De beschouwing van regeringszijde was niettemin zo ruim geformuleerd dat er niet veel fantasie voor nodig was om te concluderen dat de ingezetenen als vertegenwoordigers van het 'algemeen belang' in geen enkel waterschapsbestuur zouden misstaan. In zekere zin vormt deze beschouwing dan ook het antwoord op het eerdergenoemde adres van de UvW van 4 december 1963, waarin immers was betoogd dat er belangen werden gediend die tot dan toe voor de waterschapsfiscus onbereikbaar bleven. Expliciet werd door de regering voorts nog eens uitgesproken dat met name bij de zee- en rivierwaterkering bijdragen van het Rijk aan de waterschappen op hun plaats zijn en dat de wens om deze bijdragen wettelijk vast te leggen zou worden gehonoreerd. Ook ten aanzien van de bepleite incidentele bijdragen stelde de regering zich ruimhartig op. Een – in mijn ogen terechte – uitzondering werd gemaakt voor de door de studiecommissie genoemde situatie waarin een geringe draagkracht verband houdt met een niet volledig uitgebouwd heffingsstelsel. In dergelijke situaties zou volgens de regering de oplossing moeten bestaan uit een herziening van het omslagstelsel dan wel een verbetering van de waterschapsorganisatie. De standpunten van de studiecommissie over het gewenste proces van kostentoedeling, classificatie en de financiering van neventaken en bepaalde taakonderdelen werden door de regering gedeeld. Wel

zag de regering duidelijk minder problemen bij de aparte pachtersomslag. Dit punt verdiende, zoals het dan vaak heet, nader onderzoek. Ten slotte onderschreef de regering het pleidooi voor het tot stand brengen van een algemene Waterschapswet. In een bijlage bij de regeringsnota werd daartoe reeds vrij exact aangegeven welke onderwerpen zich voor opnemning in een dergelijke wet leenden. Een andere bijlage is in dit kader minstens zo interessant aangezien deze een goede indruk geeft van de omvang van het belastinggebied van de waterschappen en de bijdragen van het Rijk in die jaren. Uit bijlage 4 bij de regeringsnota blijkt dat de totale omslagopbrengst in 1976 ruim 600 miljoen gulden bedroeg en die van de Wvo-heffing ruim 300 miljoen gulden, exclusief die van de waterkwaliteitbeherende provincies Groningen, Friesland en Utrecht, die kennelijk nog geen cijfers hadden kunnen aanleveren. Aan rijksbijdragen voor het beheer en onderhoud van waterhuishouding en waterkeringen ontvingen de waterschappen dat jaar een goede 17 miljoen gulden, terwijl het Rijk ruim 200 miljoen gulden aan hoofdzakelijk waterschappen verstrekke voor investeringswerken voor waterhuishouding en waterkering.

Op 24 april 1978 aanvaardde de Tweede Kamer de regeringsnota, waarna de voorbereiding van de Waterschapswet concreet ter hand kon worden genomen. Ondanks alle inzet zou de totstandkoming en inwerkingtreding van die wet nog een kleine 15 jaar in beslag nemen.

8.3 Financiering waterkwaliteitsbeheer

Op deze plaats moet terwille van de chronologische zuiverheid een kleine zijsprong worden gemaakt, aangezien eind 1970 inmiddels de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) in werking was getreden.⁵⁸² Niet alleen de eerste milieuwet in

⁵⁸² Stb. 1969, 536. Zie over deze wet 'Bestrijding van de watervervuiling. Vijftientig jaar Wvo'(hierna: '25 jaar Wvo') onder redactie van A.P. van den Berge, K. Groen, H.J.M. Havekes, M.A. Hofstra en J.H.A. Teulings, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Unie van Waterschappen, Den Haag 1995. Zie over het in deze wet opgenomen heffingsstelsel de bijdrage van

ons land (als de vroegere Hinderwet gemakshalve even buiten beschouwing wordt gelaten), maar ook de eerste milieuwet met een eigen heffingstelsel, waarmee recht werd gedaan aan het ook internationaal aanvaarde beginsel 'de vervuiler betaalt'. In meer dan één opzicht kende de Wvo dus een innovatief karakter. Na zo'n vijfenzeventig jaar van mislukte legislatieve pogingen op dit terrein⁵⁸³ mocht dat ook wel. Aangezien de Wvo er uitdrukkelijk van uitging dat waterschappen 'bevoegd gezag' zouden worden, hetgeen zoals hoofdstuk 4 heeft laten zien al snel voor het grootste deel van ons land het geval was, mag deze wet en het daarin opgenomen heffingstelsel hier niet ontbreken. De Wvo stelde de waterschappen in staat om de aanzienlijke kosten van het waterkwaliteitsbeheer en met name het zuiveringsbeheer bij de vervuilers neer te leggen. Ook het Rijk, het drietal meerge-noemde provincies en de enkele gemeente die nog een rwzi beheerde, profiteerden van de nieuwe fiscale mogelijkheden die de Wvo bood. Het belang daarvan kan nauwelijks worden overschat aangezien de waterkwaliteits- en zuiveringstaak doorgaans de meeste financiële middelen van de waterschappen vergt, zodat de heffingsopbrengst de omslagopbrengst na een inhaalslag van een klein decennium al snel oversteeg. Op voorhand wordt nog eens benadrukt dat een tiental waterschappen deze taak al ruim vóór 1970 had opgepakt, zoals De Dommel, De Aa, De Regge, Rijnland en Uitwaterende Sluizen.⁵⁸⁴ De kosten daarvan werden echter nog nauwelijks bij de vervuiler in rekening gebracht. Soms werden de gemeenten als belanghebbenden aangemerkt en van een nota voorzien. Daarnaast boden de zg. Korthalsregeling die in een rijksbijdrage voorzag en aanvullende bijdragen uit het Gemeentefonds financieel soelaas. Met de komst van de Wvo en zijn verontreinigingsheffing werd dit allemaal anders.

M.H. Koster in 'Hoofdzaken milieuheffingen', onder eindredactie van E.P.J. Wasch, achtste geheel herziene druk, Deventer 2007, p. 125–190.

⁵⁸³ Zie J.H.A. Teulings in '25 jaar Wvo', p. 3–17.

⁵⁸⁴ Zie J. IJff in '25 jaar Wvo', p. 27–28.

De kern van deze nieuwe financieringsstructuur voor het schone water laat zich in het kort als volgt samenvatten.⁵⁸⁵ De kosten van het waterkwaliteits- en zuiveringsbeheer dienden primair via de nieuwe heffing in rekening te worden gebracht bij de vervuilers, te weten huishoudens en bedrijven. De huishoudens werden aangeslagen voor een gelijk aantal vervuilingseenheden (v.e.), dat gebaseerd was op de gemiddelde woningbezetting. Aanvankelijk liep dit zg. woonruimteforfait regionaal enigszins uiteen; later lag dit vrijwel overal op drie v.e. Alleenwonenden werden op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen aangeslagen voor één v.e. Deze geste naar de eenpersoonshuishoudens leverde de waterschappen overigens tot in lengte van jaren het verwijt op dat men de rekenkunst niet zou beheersen (1 = 1, 2 = 3, 3 = 3, 4 = 3, 5 = 3 etc.).⁵⁸⁶ De wet bood overigens in artikel 18, tweede lid, de ruimte voor een andere, bij amvb aan te geven grondslag. Op grond hiervan werd enkele jaren later het alternatief van het waterspoor (aanslag op basis van het waterverbruik) aangereikt, dat overigens nergens werd ingevoerd. Voor de kleine bedrijven, zoals de bekende sigarenboer, gold een vergelijkbare regeling als voor de huishoudens. De middelgrote bedrijven werden aangeslagen via de zg. tabel afvalwatercoëfficiënten en de grote bedrijven via meting, bemonstering en analyse van het afvalwater. Na bijna 40 jaar Wvo staat dit fiscale systeem nog steeds als een huis, hetgeen een compliment naar de bedenkers daarvan zeker waard is. De nieuwe heffing – voor de op de riolering aangesloten huishoudens en bedrijven gold een bijdrage (zie artikel 17, tweede lid [oud]) – was nadrukkelijk bedoeld om alle kosten van het waterkwaliteitsbeheer op de vervuilers te verhalen. Voor de hand liggende zorgen over de hoogte van de heffingstarieven wimpelde de regering af door in de memorie van toelichting uit te gaan van een bedrag van f 2,50 per v.e.⁵⁸⁷, welk bedrag in de memorie van antwoord gestegen was tot f 8,-- à

⁵⁸⁵ Zie voor een uitvoerig overzicht E.I. van den Bos-Boomsma, A. van der Hoogt en J.E. Hulshof in '25 jaar Wvo', p. 71–88, alsmede de in hoofdstuk 1 genoemde dissertaties van Schuurman en Van Hijum.

⁵⁸⁶ Fiscale procedures van tweepersoonshuishoudens zijn kansloos gebleken. Zie voor een recente uitspraak Hof Arnhem 28 mei 2008, nr. 07/00300, MK II, Belastingblad 2008, p. 1109–1111.

⁵⁸⁷ TK 1964–1965, 7884, nr. 3, p. 12–13.

f 12,— per v.e.⁵⁸⁸. Uit de heffingsopbrengst dienden in beginsel alle kosten te worden gefinancierd. Wél voerde het Rijk als waterkwaliteitsbeheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem ex artikel 23, eerste lid, Wvo (oud) een uitkeringsregeling in, waarvan regionale waterkwaliteitsbeheerders en bedrijven die saneringsmaatregelen namen die de kwaliteit van de rijkswateren ten goede kwamen, konden profiteren.⁵⁸⁹ Die saneringsmaatregelen werden voorgeschreven in de Wvo-vergunningen die het Rijk verleende aan deze waterkwaliteitsbeheerders en industrieën voor hun lozingen op de rijkswateren. Het bracht voor hen de verplichting mee om zuiveringstechnische maatregelen te treffen. Aangezien deze uitkeringen werden gefinancierd uit de opbrengst van de rijksheffing, betrof het hier evenwel toch vooral de bekende sigaar uit de even bekende eigen doos. Het geld was immers door hen zelf bij elkaar gebracht. Dit laatste gold nadrukkelijk niet voor artikel 23, derde lid, Wvo (oud), dat voorzag in bijdragen uit 's Rijks kas aan regionale beheerders en bedrijven die de lasten van de voorgeschreven maatregelen te zeer zagen oplopen. Hier was evenwel sprake van een fopsigaar. Deze bijdrage was, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, in het bijzonder bedoeld voor regionale beheerders die hun heffingstarief sterk zagen stijgen, waarmee dit te veel van het landelijk gemiddelde zou afwijken. Het navolgende citaat uit de memorie van antwoord is in zoverre illustratief: 'Zoals reeds eerder werd vermeld zal zo nodig door verlening van financiële steun door het Rijk worden zorggedragen, dat het verschil in lasten voor de onderscheidene gebieden van het land binnen redelijke grenzen wordt gehouden.'⁵⁹⁰ Toen enkele waterschappen zich begin jaren tachtig dan ook hoopvol bij het Rijk meldden, klopten zij evenwel op een dichte deur. Ook een beroep bij de Afdeling Rechtspraak bood geen uitkomst. De Afdeling overwoog namelijk:

'Artikel 23, derde lid, Wvo bepaalt dat bijdragen uit 's Rijks kas kunnen worden verleend in de kosten van maatregelen tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren ten laste van anderen dan het Rijk. (...)

⁵⁸⁸ TK 1967–1968, 7884, nr. 5, p. 16–18.

⁵⁸⁹ Zie over deze uitkeringsregeling D. Luijendijk in '25 jaar Wvo', p. 91–102.

⁵⁹⁰ TK 1967–1968, 7884, nr. 5, p. 18.

De Afdeling stelt vooreerst vast dat de bewoordingen van het voornoemde artikellid erop wijzen dat verweerder bij de toepassing daarvan een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt. In het licht hiervan kan niet worden staande gehouden dat uit het bestaan van het voornoemde artikellid voor verweerder de plicht voortvloeit om hieraan onder alle omstandigheden toepassing te geven. Van een plicht voor de overheid om ter zake van de toepassing van dit artikellid financiële ruimte te scheppen is, anders dan appelllant stelt, geen sprake.

Nu verweerder, gelet op de toestand van 's Rijks financiën, aan de toepassing van voornoemd artikellid een lage prioriteit heeft gegeven – er daarbij kennelijk van uitgaande dat een waarborg als door appelllant bedoeld mede in het bepaalde in meergenoemd artikel 9, derde lid, van de wet voorhanden is – valt naar het oordeel van de Afdeling niet in te zien dat hij ten aanzien van het verzoek van appelllant tot een besluit is gekomen waartoe hij, bij afweging van de onderscheiden belangen, niet in redelijkheid heeft kunnen komen.⁵⁹¹

Gezien de verwijzing van de Afdeling naar de bewoordingen van het wetsartikel is achteraf niet onbelangrijk dat een voorzichtig pleidooi vanuit de Tweede Kamer om het facultatieve karakter van deze bepaling ('kan') om te zetten in een meer verplichtend ('zal') door de regering nadrukkelijk was afgehouden.⁵⁹² Voor de 'ruime mate van beleidsvrijheid' van het Rijk op dit terrein valt overigens het nodige te zeggen. Voor de regionale waterkwaliteitsbeheerders is artikel 23, derde lid, Wvo (oud) daarmee echter een dode letter gebleven. Begin 2000 is deze bepaling definitief uit de Wvo geschrapt en dat is voor iedereen wel zo duidelijk.

De financieringssystematiek van de Wvo heeft in ieder geval gewerkt, hetgeen niet in de laatste plaats is veroorzaakt door het bestemmingskarakter van de Wvo-heffing. De opbrengst is 'geoormerkt' en altijd volledig ten goede gekomen van de bescherming en verbetering van de waterkwaliteit. Afgezien van aanvankelijk verzet van het Milieu Actiecentrum Nederland (M.A.N.) tegen deze nieuwe heffing

⁵⁹¹ ARRvS 27 augustus 1984, Wb 1985, p. 47–48 m.nt. H.J.M. Havekes.

⁵⁹² TK 1967–1968, 7884, nr. 5, p. 33.

met het raak gekozen motto 'Geen belasting op ontlasting'⁵⁹³ is de fiscale betalingsbereidheid al die jaren opvallend groot gebleken. Van grote invorderingsproblemen is nooit sprake geweest. Het adagium 'de vervuiler betaalt' is kennelijk makkelijk over te brengen, waarbij het feit dat dankzij die belastingmiddelen de waterkwaliteit snel zichtbaar verbeterde uiteraard hielp. Bovendien is uit onderzoek⁵⁹⁴ gebleken dat met name voor grote bedrijven de Wvo-heffing uit zichzelf een sterk regulerend effect op het lozen van verontreinigd afvalwater heeft gehad. De heffingstarieven waren bovendien aanvankelijk zeer bescheiden en bedroegen in het algemeen inderdaad niet meer dan enkele guldens per vervuilingseenheid. Tegenwoordig is dat tarief gemiddeld € 50. Als teruggekeken wordt valt op dat dit financieringsstelsel weliswaar de afgelopen drie decennia regelmatig is gewijzigd, waaraan fiscale jurisprudentie van de Hoge Raad niet zelden vreemd was.⁵⁹⁵ De vraagpunten die momenteel spelen zijn niettemin veelal identiek aan die van jaren geleden (waterspoor, afhaken grote bedrijven, lozen 'dun' afvalwater, kostenaandeel regenwater en dergelijke).⁵⁹⁶ In dat opzicht kan vastgesteld worden dat de

⁵⁹³ Een ander motto was 'Geen belasting op onze poep, reinig eerst die andere troep'. De acties van het M.A.N. concentreerden zich op Utrecht, Gelderland en Zuid-Holland. Zie hiervoor Van den Bos-Boomsma, Van der Hoogt en Hulshof, p. 76; Huiskes en Van der Kroef, p. 62–63, en 'Een kwart eeuw waterschap van kwaliteit. Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden 1980–2005', p. 9. De acties hielden de gemoederen in waterschapskring flink bezig, zie de column van toenmalig UvW-directeur A.P. van den Berge, 'Zuiveren: ja ... Betalen: neen', Wb 1973, p. 49–50.

⁵⁹⁴ Zie J.Th.A. Bressers, 'Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid' (diss.), Enschede 1983, alsmede J. Schuurman en J. Tegelaar, 'De regulerende werking van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren', Wb 1984, p. 74–83.

⁵⁹⁵ Zo sneuvelden door enkele arresten van de Hoge Raad onder meer de befaamde correctieregelingen die bedrijven met een afwijkend lozingspatroon confronteerden met een hogere heffingsaanslag. Zie hiervoor J.M.H. Thelen, 'De correcties gecorrigeerd', Wb 1984, p. 158–164, alsmede het fraaie overzicht van E.I. van den Bos-Boomsma, A. van der Hoogt en J.E. Hulshof in '25 jaar Wvo', p. 71–88.

⁵⁹⁶ Zie hiervoor het rapport 'De waterverontreinigingsheffing', Unie van Waterschappen, Den Haag 1980 en de beschouwing daarover van J.M.A.M. Mouwen, Wb 1980, p. 242–251.

kern zo'n kleine veertig jaar behouden is en dat ingrijpende wijzigingen, waarover later meer, juist nu voor de deur staan.

Een laatste opmerking op deze plaats betreft het gegeven dat met de komst van de Wvo en het waterkwaliteitsbeheer als nieuwe waterschapstaak er ook een wijziging in de samenstelling van de betreffende waterschapsbesturen optrad. De huishoudelijke en industriële vervuilers deden hun intrede. De huishoudelijke vervuilers, die als voorloper van de latere ingezetenenvertegenwoordiging kunnen worden bestempeld, werden in het algemeen indirect via de gemeenteraden gekozen. Voor de industriële vervuilers (het 'bedrijfsgebouwd') gebeurde dat door de Kamers van Koophandel al dan niet tezamen met het Landbouwschap. Deze vertegenwoordiging van de vervuilers in het bestuur van de waterkwaliteitbeherende waterschappen vanwege het 'negatieve' belang heeft terecht vragen opgeroepen⁵⁹⁷, maar valt op zichzelf nog wel onder de trits te brengen doordat er sprake is van betaling. Dit laatste geldt uitdrukkelijk niet voor de vertegenwoordiging van de inliggende waterschappen in het bestuur van overliggende zuiveringsschappen en milieugroeperingen, zoals dit na de inwerkingtreding van de Wvo hier en daar voorkwam. Opvallend is dat deze consequenties van de nieuwe waterschapstaak voor de samenstelling van zijn bestuur bij de totstandkoming van de Wvo eigenlijk geen enkele rol hebben gespeeld. In de parlementaire stukken is daarover nauwelijks iets te vinden.⁵⁹⁸ De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in de omstandigheid dat op het moment van de parlementaire behandeling van de Wvo de Studiecommissie Waterschappen nog ingesteld moest worden en de regeling van de bestuurssamenstelling goddeels aan de provincies werd overgelaten. Bovendien was op dat moment nog relatief onzeker óf de waterkwaliteitstaak wel aan waterschappen zou worden opgedragen.

8.4 De Waterschapswet

⁵⁹⁷ Zie Sneep (diss.), p. 314, en Drupsteen in '25 jaar Wvo', p. 335.

⁵⁹⁸ Zie voor een uitzondering het verslag van een mondeling overleg, tevens eindverslag, TK 1967–1968, 7884, nr. 9, p. 7.

In paragraaf 8.2 is vermeld dat de Studiecommissie Waterschappen en de regering de noodzaak van de totstandkoming van een Waterschapswet zagen, waarin onder meer de financiële structuur van de waterschappen adequaat zou moeten worden vastgelegd. Pas in 1992 kwam het daarvan en trad de Waterschapswet in werking. Effectief kreeg deze inwerkingtreding eerst op 1 januari 1995 haar beslag, doordat de provinciale waterschapsreglementen en de (belasting)verordeningen van de waterschappen nog op de nieuwe leest moesten worden geschoeid. Het op het allerlaatste moment aangepaste overgangsrecht (artikel 171 Waterschapswet) gaf hen hiervoor drie jaar de tijd. Die drie jaren waren in de meeste gevallen ook hard nodig. In vergelijking met het tot dan toe geldende financieringsstelsel voorzag de Waterschapswet in een aantal ingrijpende wijzigingen (verplichte kostentoedeling, uitbreiding omslagplichtige categorieën met ingezetenen en pachters, introductie van de waarde in het economisch verkeer als heffingsmaatstaf voor de omslag gebouwd en dergelijke), zodat het de provincies en de waterschappen de nodige zweetdruppels kostte om dit tijdig vóór 1 januari 1995 te regelen. Mede dankzij een intensieve samenwerking tussen IPO en UvW en een door de UvW opgesteld Spoorboekje Waterschapswet werd deze ingrijpende exercitie tijdig afgerond.

Voor de financiering van de waterschapstaken vormt artikel 98 Waterschapswet zonder twijfel de centrale bepaling. Dit artikel bepaalt allereerst dat het waterschap de kosten draagt die zijn verbonden aan de behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen. Ook de wetgever bleek in navolging van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota dus van oordeel dat de eigen belastingheffing voorop dient te staan. Op dit uitgangspunt wordt vervolgens echter een belangrijke nuancering aangebracht: 'Evenwel worden, voor zover de behartiging van die taken redelijkerwijs moet worden geacht het belang van het gebied van het waterschap te boven te gaan op grond dat deze tevens in belangrijke mate is de behartiging van een nationaal of provinciaal belang, aan het waterschap bijdragen verleend ten laste van de kas van het Rijk onderscheidenlijk die van de desbetreffende provincie of provincies.' Het is een hele mond vol, maar de boodschap van de wetgever is duidelijk. Het ophouden van de eigen broek door het waterschap is uitgangspunt. Wanneer evenwel sprake is van bovenwaterschappelijke belangen zijn bijdragen van Rijk en/of provincies op zijn plaats. Deze bovenwaterschappelijke belangen – de terminologie is ontwikkeld door de Werk-

groep waterschapsfinanciën⁵⁹⁹ – kunnen territoriaal en functioneel van karakter zijn. In het eerste geval is de taakuitoefening niet alleen van belang voor het waterschapsgebied, maar ook voor (ver) daarbuiten gelegen gebieden. Dit doet zich met name voor bij het beheer en onderhoud van hoofdwaterkeringen die vaak een veel groter gebied beschermen dan het betreffende waterschapsgebied. Zo voorkomen de waterkeringen van het Hoogheemraadschap van Delfland dat Amersfoort een zeehaven wordt. In het tweede geval worden weliswaar belangen van het waterschapsgebied gediend, maar behoren de werkzaamheden niet of niet geheel tot de taak van het waterschap. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het (vaar)wegenbeheer. Het waterschap kan deze werkzaamheden op grond van doelmatigheidsoverwegingen reglementair opgedragen krijgen, maar dient daarvoor dan een bijdrage te ontvangen van de overheidsinstantie tot wiens taak deze werkzaamheden eigenlijk behoren. Artikel 98 Waterschapswet bevat hiermee de kern van de waterschapsfinanciering.

De regering heeft zich overigens hardnekkig verzet tegen de opname van deze bepaling in de wet, hetgeen mag blijken uit de volgende terugblik. In de memorie van toelichting (p. 78–79) maakte de regering wat de financiële middelen van het waterschap betreft een onderscheid tussen eigen belastingen en bijdragen van andere overheden. Voorzover de taakuitoefening van het waterschap gericht is op belangen die kunnen worden toegeschreven aan rechtstreeks en continu belanghebbenden binnen het waterschapsgebied, beschikt het waterschap overeenkomstig zijn karakter van openbaar lichaam met een functionele taakomschrijving in het reglement, over een eigen belastinggebied. Voorzover het waterschap met de uitvoering van zijn taak tevens belangen dient die het waterschapsgebied te boven gaan, de zg. bovenwaterschappelijke belangen, maken bijdragen van Rijk en provincie deel uit van het financieel bestel van de waterschappen. De regering constateerde dat dergelijke bijdragen, die aangemerkt werden als doeluitkeringen, met uitzondering van die welke geschieden in het kader van de Deltawet en de Wet uitkering wegen geen aparte wettelijke grondslag hadden. De regering stelde zichzelf vervolgens de vraag of, voorzover deze bijdragen een blijvend karakter hebben, een dergelijke grondslag niet tot stand gebracht zou moeten worden. Deze vraag werd ontken-

⁵⁹⁹ Zie hiervoor Verburg (red.), p. 8–9 en 201–205.

nend beantwoord aangezien de regering van oordeel bleek dat dergelijke bijdragen zo nodig in specifieke wetten geregeld konden worden. De regering concludeerde: 'De Waterschapswet zal dan ook niet de plaats zijn om een wettelijke basis te geven aan (en aanspraak op) dit soort uitkeringen. Regeling van het financieel bestel van de waterschappen dient zich te beperken tot het aangeven van beginselen, die wezenlijk zijn voor het waterschap als functioneel bestuurslichaam en deswege voor de samenhang tussen belang, betaling en zeggenschap.' (MvT, p. 79).

Met name de SGP-fractie bleek onder aanvoering van Van den Berg door de argumentatie van de regering niet overtuigd. Het feit dat waterschappen ook bovenwaterschappelijke belangen kunnen dienen en dat terzake bijdragen door Rijk en provincie worden verstrekt, maakte volgens deze fractie een 'integrerend onderdeel' uit van het financiële bestel van de waterschappen en paste als zodanig wel degelijk in het wetsvoorstel (VV, p. 43). In dit verband informeerde de SGP-fractie tegelijkertijd naar het oordeel van de regering ten aanzien van het instellen van een Waterschapsfonds, waaruit aan waterschappen bijdragen voor activiteiten van bovenwaterschappelijk belang konden worden verstrekt. In de memorie van antwoord (p. 52) wees de minister op het beperkte karakter van de onderhavige bijdragen binnen het totaal van het financiële bestel van de waterschappen. Dit betreft zowel de financiële omvang van de daarmee gemoeide bedragen als het aantal van die regelingen zelf. Als zodanig betekende dit voor de minister niet dat er geen reden was voor vastlegging van het beginsel dat aan waterschappen door andere overheden bijdragen worden verleend in de mate waarin bij de vervulling van de hun opgedragen taken evens bovenwaterschappelijke belangen worden gediend of zijn gebaat. Gezien echter de uitwerking die aan dit beginsel reeds is of zal worden gegeven in het beperkt aantal gevallen dat daarvoor aanleiding is, was de minister toch van opvatting dat aan een dergelijke kaderbepaling in de Waterschapswet geen behoefte bestond. Los daarvan stond de vraag of het de voorkeur verdiende om over te gaan tot het instellen van een Waterschapsfonds, uit de middelen waarvan de uitkeringen aan de waterschappen zouden kunnen worden gedaan. Het aantrekkelijke van een dergelijk fonds zou met name moeten zijn gelegen in een sterk vereenvoudigd stelsel van uitkeringen dat een reeks van losse bijdrageregelingen vervangt en daarmee tevens leidt tot aanzienlijke vermindering van bestuurslasten. Daargelaten het probleem van het vinden van een aanvaardbare verdeel-

sleutel, hetgeen naar de ervaring met andere, vergelijkbare fondsen leert niet tot de eenvoudige opgaven behoort, was er voor een Waterschapsfonds onder de gegeven omstandigheden volgens de minister onvoldoende basis aanwezig (MvA, p. 53).

In het eindverslag (p. 12) bleek de SGP-fractie door dit betoog geenszins van mening veranderd. Weliswaar was met instemming kennis genomen van het standpunt van de regering dat de waterschapsomslag uitsluitend kan dienen voor de financiering van de eigen waterschappelijke taken met inachtneming van de trits belang-betaling-zeggenschap; wat het bovenwaterschappelijk deel van de taakuitoefening betrof bleef genoemde fractie betreuren dat het uitgangspunt van financiering via rijks- en/of provinciale bijdragen niet in de wet zelf werd vastgelegd. De fractie achtte dit namelijk één van de (financiële) grondslagen van het waterschapsbestel. Zij wees er daarbij op dat de waterschappen steeds meer te maken krijgen met verschillende doeluitkeringen en met bestuursovereenkomsten over taakoverdracht met financiële consequenties alsmede met de toepassing van de delegatiebepalingen uit de Provinciewet en daaruit voortvloeiende financiële regelingen. 'De ondoorzichtigheid van het financiële bestel van de waterschappen neemt als gevolg daarvan toe', zo vreesde deze fractie. In dat verband betreunde de SGP-fractie ook dat de regering de gedachte van een Waterschapsfonds niet nader in de beschouwing had betrokken en werd verzocht om nader onderzoek.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag (p. 26) kwam de discussie met dezelfde argumenten voor en tegen nog een keer terug. De minister erkende enerzijds dat waterschappen, indien zij geconfronteerd worden met werkzaamheden die niet onder de waterstaatkundige verzorging van het gebied vallen, wettelijke aanspraak hebben op een bijdrage, maar constateerde anderzijds dat een algemene bepaling hieromtrent in de Waterschapswet enkel een optische betekenis zou hebben. Zij zag dan ook 'geen goede reden' om de suggestie van de SGP-fractie te volgen. Ook de gedachte van een Waterschapsfonds werd door de minister afgewezen. De door de SGP-fractie verwachte doorzichtigheid en stroomlijning die van een dergelijk fonds zou kunnen uitgaan, werd door haar ontkend. Anders dan bij provincies en gemeenten, waar een groot aantal specifieke uitkeringsregelingen via overheveling naar Provincie- en Gemeentefonds tot de vrij besteedbare middelen van deze overheden waren gaan behoren, viel een soortgelijk effect bij de waterschappen

niet te bereiken. Bij hen betrof het immers slechts enkele rijksbijdrageregelingen (NNAVEV, p. 27).

De SGP-fractie toonde zich bij monde van Van den Berg minstens zo vasthoudend als de regering en diende uiteindelijk samen met CDA, PvdA en VVD een amendement in dat er toe strekte om voornoemd artikel 98 als inleidende bepaling van het financiële hoofdstuk in de Waterschapswet vast te leggen.⁶⁰⁰ Alhoewel minister Maij-Weggen dit amendement tijdens de mondelinge behandeling⁶⁰¹ sterk bekritiseerde en als 'onzuiverheid in de wetgeving' en 'symboolwetgeving' karakteriseerde, werd het amendement door de Tweede Kamer aangenomen. Over het eventuele Waterschapsfonds werd tijdens de mondelinge behandeling niets meer gezegd.

Er was uiteindelijk dus een amendement nodig om het financieringsprincipe van de waterschapstaken wettelijk verankerd te krijgen. Dat artikel 98 als inleidende bepaling van het financiële hoofdstuk van de Waterschapswet is opgenomen, is daarbij vanzelfsprekend niet zonder betekenis. Die betekenis is in de in het vorige hoofdstuk besproken jurisprudentie over de positie van het waterschap ten opzichte van het vaarwegbeheer trouwens reeds naar voren gekomen. Ook voor het vervolg van dit boek zijn deze passages over de financiering van de bovenwaterschappelijke belangen en een eventueel Waterschapsfonds van belang. Het ontbreken van een dergelijk fonds zou – zie paragraaf 8.9 – de waterschappen later nog behoorlijk opbreken. De Waterschapswet voorzag al met al in een financieringsstelsel waarin conform de trits belang–betaling–zeggenschap het overgrote deel van de taakuitoefening van het waterschap bekostigd wordt via eigen belastingheffing. De betekenis van deze trits blijkt ook uit het feit dat de betalende groepen belanghebbenden moeten corresponderen met de in het bestuur vertegenwoordigde categorieën. Dit volgt uit de gelijkkluidende artikelen 11 en 116 Waterschapswet. Wat deze categorieën betreft introduceerde de Waterschapswet de ingezetenen en de pachters. Zij kwamen voor het eerst voor vertegenwoordiging in het bestuur en bijbehorende omslagheffing in aanmerking. De gebruikelijke term 'ingezetenenomslag' is overigens niet erg gelukkig aangezien het niet om een echt 'koppengeld' gaat, maar om

⁶⁰⁰ TK 1990–1991, 19995, nr. 39.

⁶⁰¹ Handelingen TK, 14 november 1990, 23–1329.

een heffing van een gelijk bedrag per woonruimte (zie artikel 121 Waterschapswet). In zoverre staat deze nieuwe – regelmatig bekritiseerde⁶⁰² – ingezetenenomslag niet zo ver af van het woonruimteforfait van de Wvo. Wat de pachtersomslag en –vertegenwoordiging betreft moet worden vastgesteld dat deze vanwege de complexiteit en administratieve rompslomp eigenlijk nimmer goed van de grond gekomen is. Slechts enkele waterschappen, zoals de Zeeuwse waterschappen en het Heemraadschap Fleverwaard, hebben een dergelijke omslag ingevoerd. De Studiecommissie Waterschappen had dit min of meer reeds voorzien.

De waterschappen heffen twee soorten belastingen: de omslagen en de verontreinigingsheffing.⁶⁰³ De omslagen worden geheven ter bekostiging van de waterkeringszorg, het waterkwantiteitsbeheer en de (vaar)wegenzorg. Zij worden geheven van degenen die ‘belang’ hebben bij deze taken (ingezetenen, ongebouwd/pachters en gebouwd). Het begrip ‘belang’⁶⁰⁴ blijft, net als voorheen, daarmee een centrale rol spelen bij de omslagheffing van het waterschap. Genoemd begrip vormt als het ware de natuurlijke begrenzing van de bevoegdheid van het waterschap tot omslagheffing. Waar geen belang is, dient omslagheffing achterwege te blijven. In de bekende arresten inzake Waterlanden I en II heeft de Hoge Raad dit als volgt geformuleerd. In het eerste Waterlandenarrest overwoog de Hoge Raad: ‘Aard en doel van een waterschap brengen mee dat tot het omslagplichtig gebied uitsluitend worden gerekend onroerende zaken die belang hebben bij de taakvervulling van het waterschap of deze taakvervulling door het veroorzaken van wateroverlast noodzakelijk maken. Dit uitgangspunt begrenst de bevoegdheden welke de wetgever aan de waterschappen heeft toegekend op het gebied van de heffing van omsla-

⁶⁰² Zie Sneepe (diss.), p. 140–142 en Van Gelderen (diss.), p. 288. Van Gelderen spreekt van ‘een blanco cheque ten laste van de gemeenschap zonder serieus te nemen rechtsgrond’. Zie voorts de bijdrage van Van Gelderen in WFR 2002, p. 186–191, met – onder verwijzing naar Schepel (‘Waterschapswetgeving’, 1927) – de titel ‘Waterstaatsrechtelijke misbaksels’.

⁶⁰³ Daarnaast heffen de waterschappen nog precario, leges en overige rechten.

⁶⁰⁴ Zie A. van Hall, ‘Water, waarde en belang. Observaties over het waterschapsrechtelijke belangbegrip’ in ‘Natuurlijk van belang. Opstellen aangeboden aan prof.mr. P.C.E. van Wijnen’, onder redactie van B.P.M. van Ravels en M.A. van Voorst van Beest, Breda 2003, p. 171–185. Zie voorts Van Gelderen (diss.), p. 101–192, voor een uitgebreide beschouwing over het (fiscale) belangbegrip met een uitvoerig overzicht van literatuur en jurisprudentie.

gen'.⁶⁰⁵ Uit dit arrest komt bovendien naar voren dat het waterschap de aanwezigheid van enig belang van de omslagplichtige bij de taakuitoefening desgevraagd moet kunnen aantonen. Een beroep op de gebiedsomschrijving in het waterschapsreglement volstaat daartoe niet. In het tweede Waterlandenarrest⁶⁰⁶ werd deze benadering door de Hoge Raad nader uitgewerkt en benadrukt dat het omslagkarakter voor ogen gehouden moet worden. De waterschapsomslag is in zoverre geen retributie waarbij een individuele tegenprestatie door de overheid geleverd wordt. Uitgangspunt van de omslagheffing is het gemeenschappelijk belang: de totale kosten worden omgeslagen over de belanghebbenden.

De verontreinigingsheffing wordt geheven ter bekostiging van het waterkwaliteitsbeheer en het zuiveringsbeheer. Fiscaal uitgangspunt is hier het principe 'de vervuiler betaalt'. Doordat deze heffing niet uitsluitend door waterschappen, maar ook door andere overheden wordt opgelegd, is deze regeling niet in de Waterschapswet, maar in de Wvo opgenomen. In deze situatie is, naar hierna zal blijken, met de Wet modernisering waterschapsbestel verandering gekomen. Aldus vormt dit systeem de uitkomst van de gedachten die, zij het jaren eerder, in het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977 zijn ontvouwd. Het is voor een goed begrip nuttig om ook hier ten slotte enkele cijfers te noemen. In 1994 bedroeg de geraamde landelijke opbrengst van de omslagen 800 miljoen gulden en van de Wvo-heffing, voorzover door waterschappen geheven, een kleine 1,5 miljard gulden. Enkele waterschappen hadden al nota's gestuurd naar de nieuwe omslagcategorïeën. De geraamde opbrengst van de ingezetenenomslag bedroeg 24 miljoen gulden en van de pachtersomslag 2 miljoen gulden. In totaal vormden deze opbrengsten circa 90% van de totale inkomsten van de waterschappen. De resterende 10% bestond met name uit bijdragen van het Rijk. Bij de nieuwe ingezetenenomslag kan nog worden aangetekend dat in waterschapskring aanvankelijk wel geluiden waren te horen dat daarvan in dichtbevolkte gebieden vanwege de hoge perceptiekosten zou worden afgezien ('het kost vijf gulden om er drie binnen te halen'). Serieus werd gediscussieerd over de vraag of, wanneer

⁶⁰⁵ HR 11 juli 1984, BNB 1984/259. Zie hiervoor ook Verburg (red.), p. 244–245.

⁶⁰⁶ HR 1 juli 1988, BNB 1988/293 m.nt. H.J. Hofstra. Zie hiervoor ook Verburg (red.), p. 273, en Van Gelderen (diss.), p. 126 en 246.

de omslag voor deze categorie met het oog op de perceptiekosten inderdaad niet zou worden geïnd⁶⁰⁷, de categorie ingezetenen stemgerechtigd zou moeten zijn, dat wil zeggen in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd welke vraag met een beroep op de trits ontkennend werd beantwoord. Al snel werd deze nieuwe categorie echter overal van harte verwelkomd in de waterschapsbesturen en in de belastingheffing betrokken.

8.5 Financiering integraal waterbeheer

Uit het voorgaande is gebleken dat de financiering van de zorg voor de droge voeten en schoon water in legislatief opzicht gescheiden sporen kennen (Waterschapswet en Wvo). Dat is nog voorzichtig uitgedrukt. Er lijkt duidelijk sprake van twee gescheiden werelden. Ook de verschillende studies die in die jaren aan de financiering van de waterschappen werden gewijd, betreffen óf de omslagen (droge voeten) óf de verontreinigingsheffing (schoon water). Op zichzelf is dat goed verklaarbaar. De bestuurlijke organisatie van het waterbeheer kende in die jaren immers, anders dan nu, allesbehalve een integraal karakter. De zorg voor de waterkering en het waterkwantiteitsbeheer werd veelal behartigd door andere waterschappen dan de zorg voor het waterkwaliteitsbeheer. De acht zuiveringschappen die ons land ooit kende, hadden bovendien gezelschap van drie provincies en het Rijk die hun taak ook via de verontreinigingsheffing moesten financieren. De omslagen vormden daarentegen het exclusieve domein van de waterschappen.

Onder impuls van de notitie 'Omgaan met water' en de NW3, die als beleidsdoelstelling integraal waterbeheer propageerden, kwam hier in de loop van de tachtiger jaren verandering in. De gescheiden werelden werden voorzichtig verenigd. Weliswaar liet de in 'Omgaan met water' aangekondigde 'totaalvisie op de financieringsstructuur' (p. 57) nogal op zich wachten. Nadat ook Kuijpers en Glasbergen in hun rapport 'Perspectieven voor integraal waterbeheer' (p. 131–151) een aantal concrete knelpunten in de financiering van integraal waterbeheer hadden gesigna-

⁶⁰⁷ Rapport 'Waterschapswet en Waterschapsbestuur', Unie van Waterschappen, Den Haag 1992, p. 27. Zie over dit rapport de beschouwing van W.G.M. Heldens, Wb 1992, p. 83–92.

leerd en in de NW3 (p. 258) als einddoel een financieringsstructuur was opgenomen die zou zijn afgestemd op de integrale aanpak van het waterbeheer door middel van de watersysteembenadering, was duidelijk dat het financieringsstelsel aanpassing behoefde. Hiertoe werd eind 1990 door de Minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer ingesteld, naar haar voorzitter beter bekend als de Commissie Zevenbergen. Naast het Rijk participeerden IPO en UvW in deze commissie. In het reeds begin 1992 door de commissie uitgebrachte rapport⁶⁰⁸ werd de financiering van het waterkwantiteits-, het waterkwaliteits- en het grondwaterbeheer voor het eerst in onderlinge samenhang gezien. De waterkeringszorg bleef nog buiten beschouwing; de bijna ramp in het rivierengebied moest zich nog voltrekken.

Voor een goed begrip van het gedachtegoed van de commissie zijn de navolgende conclusies (p. 7–8) van belang. De commissie benadrukte dat bij de realisatie van integraal waterbeheer de waterbeheerder een centrale rol heeft. Hierbij zijn vrijwel altijd ook andere (overheids)instanties betrokken, van wie de medewerking (ook in financiële zin) noodzakelijk is om integraal waterbeheer te doen slagen. Integraal waterbeheer leidt volgens de commissie als zodanig niet tot een andere taak van de waterbeheerder. Wél heeft integraal waterbeheer consequenties voor de wijze waarop de taak wordt uitgeoefend. Het noodzaakt tot een 'brede kijk'. Op deze brede kijk mag men de waterbeheerder aanspreken. De knelpunten in de financiering van integraal waterbeheer betroffen naar het oordeel van de commissie niet alleen de bestaande financieringsstelsels als zodanig. Voor een deel worden de knelpunten veroorzaakt door een te beperkte opvatting over de rol van de waterbeheerder bij integraal waterbeheer en over de bestedingsmogelijkheden van bestaande heffingen en omslagen, alsmede door het in onvoldoende mate beschikbaar zijn en doen zijn van de benodigde financiële middelen. Ook op deze punten achtte de commissie een 'brede kijk' noodzakelijk. Voor de financiering van het waterbeheer bleven naar het oordeel van de commissie de belangrijkste uitgangspunten: 'belang–betaling–zeggenschap' en 'de vervuiler (veroorzaker) betaalt'. Fi-

⁶⁰⁸ Rapport 'Financieringsstructuur integraal waterbeheer', Den Haag 1992. Zie hiervoor de uitvoerige beschouwing van H.J.M. Havekes, Wb 1992, p. 289–304. Het betreffende regeringsstandpunt werd eind augustus 1992 uitgebracht (TK 1991–1992, 22728, nr. 1).

nanciering van integraal waterbeheer hoeft dan ook niet te leiden tot één financieringsstelsel. Het onderscheid in de diverse voor het waterbeheer bestaande financieringsinstrumenten blijft noodzakelijk, doordat de legitimatie van de te treffen maatregelen gevonden moet worden in de doelstellingen (kwaliteit en kwantiteit oppervlaktewater en grondwater) van het waterbeheer. Voor de realisatie van integraal waterbeheer was het volgens de commissie nodig om ten behoeve van de legitimering van de besteding de bestaande financieringsinstrumenten te verruimen en aan te passen. Het verkrijgen van het noodzakelijke draagvlak voor integraal waterbeheer wordt bereikt door, voorzover mogelijk, alle relevante contribuabelen in heffing of omslag te betrekken. Dit leidt tot een uitbreiding van het aantal heffing- en omslagplichtigen.

Na deze meer algemene conclusies over de financiering van het (integrale) waterbeheer in zijn totaliteit kwam de commissie ten aanzien van de te onderscheiden taken tot de navolgende conclusies en aanbevelingen. Volgens de commissie bood de financieringsstructuur van de Waterschapswet – de inkt daarvan was nog maar net droog – voldoende mogelijkheden om het waterkwantiteitsbeheer in het licht van integraal waterbeheer gestalte te geven. Daarbij werd in het bijzonder geattendeerd op de invoering van de ingezetenenvertegenwoordiging en –omslag, waarmee vooral niet terughoudend diende te worden omgegaan (p. 54). De knelpunten bij de financiering van het waterkwantiteitsbeheer schuilden volgens de commissie dus niet in een tekortkoming van de financieringsstructuur, maar in een mogelijk te beperkte opvatting over de rol van de waterkwantiteitsbeheerder bij integraal waterbeheer en over de bestedingsmogelijkheden van de omslagen alsmede in het in onvoldoende mate beschikbaar (doen) zijn van de benodigde financiële middelen (p. 54). Het staat er niet, maar de boodschap is helder: de waterkwantiteitsbeheerder mocht zijn nek van de commissie best wat verder uitsteken.

De financiering van het waterkwaliteitsbeheer bracht de commissie tot een relatief groot aantal concrete aanbevelingen, waarbij in dit kader met name de gedachte van een ‘waterkwaliteitsomslag’ interessant is (p. 70–72). Hieruit zou de waterkwaliteitsbeheerder die maatregelen moeten kunnen financieren die slechts ten dele in verband staan met lozingen en daardoor niet goed via het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ zijn toe te rekenen. Financiering van dergelijke maatregelen (in het op-

pervlaktewater zélf) zou dan ook gebaseerd moeten worden op het belang bij een goede waterkwaliteit. Het is overigens niet van een dergelijke kwaliteitsomslag, die de ultieme verweving van kwantiteit en kwaliteit belichaamde, gekomen. De Tweede Kamer bleek daar weinig voor te voelen.⁶⁰⁹ Evenmin kwam het van de door de commissie bepleite forfaitaire heffing voor agrarische bedrijven van ½ vervuilingseenheid per hectare, waardoor de ‘minimale vervuiling’ vanuit deze bedrijfstak zou worden belast, en een forfaitaire heffing op riooloverstorten. Deze heffingen waren al eerder gesneuveld, doordat in het regeringsstandpunt op deze politiek gevoelige thema’s nader onderzoek in het vooruitzicht werd gesteld. De afloop van een dergelijke aankondiging laat zich doorgaans raden.

Wél kwam het, zij het pas enkele jaren later en in drie stappen, van de door de commissie voorgestelde reductie van 50% op de rijksheffing voor de effluenten van communale rwzi’s (zie artikel 24 Wvo). Deze aanbeveling verdient met het oog op het vervolg nadere adstructie. Het onderhavige Salomonsoordeel was ingegeven door het betoog van waterschapskant dat de rijksheffing die waterschappen voor de lozing van het effluent van hun rwzi’s op rijkswater verschuldigd waren in zekere zin een ‘dubbele belasting’ vormde. De op deze rwzi’s aangesloten huishoudens en bedrijven betaalden immers reeds verontreinigingsheffing aan het waterschap. Bovendien was de lozing van effluent op het ‘eigen’ waterschapswater vrijgesteld van deze heffing, waardoor sprake was van een onredelijk onderscheid tussen waterschappen die op eigen water konden lozen en waterschappen die niet in die gelukkige omstandigheid verkeerden. Dit knelpunt won nog aan betekenis doordat tijdens de beraadslagingen van de Commissie Zevenbergen duidelijk werd dat het Rijk voornemens was om in de nabije toekomst de apparaats- en beheerkosten van het Rijk, die tot dan toe uit de algemene middelen werden bekostigd, structureel uit de opbrengst van de rijksheffing te gaan financieren. Voor de op rijkswater lozende waterschappen en bedrijven vormde dit een hard gelag aangezien van rijkszijde tot dan toe altijd was betoogd dat na voltooiing van de voor rijkswateren te nemen zuiveringsmaatregelen en de betreffende uitkeringsregeling ex artikel 23, eerste lid, Wvo (oud) deze rijksheffing zou worden beëindigd. Voor de water-

⁶⁰⁹ E.I. van den Bos-Boomsma en H.J.M. Havekes, ‘De UCV financiering waterbeheer en actuele ontwikkelingen’, Wb 1993, p. 564–572.

schappen vormde deze beleidswijziging⁶¹⁰ een geduchte financiële tegenvaller. Waren zij daarvan eerder, dat wil zeggen vóór de aanleg van hun rwzi's, op de hoogte geweest, dan hadden zij deze ongetwijfeld op andere locaties aangelegd en het effluent op eigen water laten uitstromen. In waterschapskring ontstond dan ook het gevoel dat de fiscale spelregels tijdens de wedstrijd veranderd werden. De waterschappen vonden de Tweede Kamer daarbij aan hun zijde, die zich reeds eerder in een tweetal moties⁶¹¹ had uitgesproken voor een volledige vrijstelling voor de effluënten van communale rwzi's die aan bepaalde eisen voldeden.

Deze situatie bracht de commissie tot een uitvoerige beschouwing over de opzet van de rijksheffing (p. 84–99). Enerzijds gaf de commissie aan welke concrete apparaats- en beheerkosten al dan niet via de rijksheffing gefinancierd konden worden, hetgeen in vergelijking met een eerder rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven een reductie van circa 90 miljoen gulden naar 55 miljoen gulden per jaar betekende. Anderzijds propageerde de commissie voor beheerders van communale rwzi's zoals gezegd een reductie van 50% van de rijksheffing. Voor op rijkswateren lozende bedrijven was deze reductie nadrukkelijk niet van toepassing aangezien voor hen geen sprake was van een 'dubbele belasting' en het tarief van de rijksheffing bovendien (beduidend) lager was dan dat van de regionale waterkwaliteitsbeheerders (p. 95).⁶¹² Het Salomonsoordeel van de commissie werd in waterschapskring overigens met matig enthousiasme ontvangen. Men had mede gezien de eerdere kamermoties overduidelijk op meer gehoopt. De Tweede Kamer stemde uiteindelijk bij motie⁶¹³ in met de reductie, die overigens als een 'aanvechtbaar compromis' werd gekwalificeerd. De rijksheffing bleef daarmee tot op de dag van vandaag in haar effect naar de waterschappen een fiscale splijtzwam, zoals ook hierna nog zal blijken. Een splijtzwam die wél de fantasie prikkel-

⁶¹⁰ Zie hiervoor de als bijlage III in het rapport opgenomen brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 24 juli 1991.

⁶¹¹ TK 1987–1988, 20020, nr. 5 en TK 1990–1991, 21250, nr. 15.

⁶¹² Door het bedrijfsleven is deze fiscaal ongelijke behandeling van communale en private rwzi's zonder succes aangevochten. De Hoge Raad heeft uitgesproken dat de voor de regionale waterkwaliteitbeheerders geldende reductieregeling niet discriminatoir is. Zie HR 1 oktober 2004, Belastingblad 2004, p. 1246–1249 m.nt. De Bruin.

⁶¹³ TK 1992–1993, 22194, nr. 23.

de, moet daaraan direct toegevoegd worden. Het reeds ingezette beleid om zo enigszins mogelijk lozingspunten van rijkswater naar eigen water te verleggen en aldus de rijksheffing te ontlopen – het bekende arrest van de Hoge Raad inzake de Limburgse zijtak Ur, een deels open en deels ondergrondse verbinding tussen de Ur en de Maas, spreekt wellicht het meest tot de verbeelding⁶¹⁴ – werd met kracht voortgezet. Soms ontstonden op rwzi's bijna spontaan fraaie vijverpartijen, waardoor het effluent werd gevoerd alvorens op het nabije rijkswater uit te stromen.⁶¹⁵ Afstroming vanuit het ene (regionale) oppervlaktewater in het andere (rijks-)oppervlaktewater is namelijk niet heffingplichtig. Acties van het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren om deze fiscale fantasie van de waterschappen in te tomen, zijn daarbij tot dusver weinig succesvol gebleken.

Na deze voor het vervolg noodzakelijke uitwijding over de rijksheffing wordt ten slotte – zie hiervoor ook hoofdstuk 7 – nog vermeld dat de commissie het waterspoor voor huishoudens stevig afwees en ten aanzien van het grondwaterbeheer vooral van mening bleek dat de wettelijke bestedingsmogelijkheden van de grondwaterwethedding zouden moeten worden verbreed (p. 101–106), hetgeen enkele jaren later inderdaad geschiedde.

Alhoewel dus lang niet alle aanbevelingen van de Commissie Zevenbergen hun weg naar het Staatsblad vonden, mag toch gesproken worden van een belangwekkend rapport, waarin voor het eerst de financiering van het water(schaps)beheer in het perspectief van integraal waterbeheer werd geplaatst. Bovendien bracht het rapport het gevoel teweeg dat met behoud van het goede aan verdere aanpassing van het bestaande financieringsstelsel niet te ontkomen viel.

8.6 Voorstellen UvW om financieringsstructuur te vereenvoudigen

⁶¹⁴ HR 27 maart 1983, Vakstudienieuws 1985, p. 1195 e.v.

⁶¹⁵ Zie ABRvS 20 november 2002, HWS 2003, nr. 7, p. 232–233 m.nt. H.J.M. Havekes en HR 17 maart 2006, nr. 39959, LJN AU2717.

De geest was daarmee uit de fles. In het rapport 'Water centraal'⁶¹⁶ van de UvW van eind 1996 werd de complexiteit van het bestaande stelsel aangevoerd om daarin stevige veranderingen te bepleiten. De bekende trits had weliswaar zijn diensten bewezen en hield ook in de toekomst zijn waarde als basisbeginsel voor de bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap. De trits zou echter op een meer eigentijdse wijze moeten worden ingevuld. Dit zou de inzichtelijkheid van deze structuur sterk kunnen verbeteren. Bij de meer eigentijdse invulling van de trits paste een drietal randvoorwaarden. In de eerste plaats zou de financiering van de taakuitoefening ook in de toekomst gewaarborgd moeten zijn: integraal watersysteembeheer op basis van een brede kijk en de bescherming tegen overstromingen moesten betaald kunnen worden. In de tweede plaats moesten direct belanghebbenden in betaling en zeggenschap betrokken blijven worden. In de derde plaats diende vereenvoudiging van de structuur in zowel financiële als bestuurlijke zin voorop te staan (p. 35–38). Aldus ontsnapte ook het financieringsstelsel niet aan de aandacht van de denktank die verantwoordelijk was voor dit rapport. Aangedrongen werd op het creëren van één financieringssysteem voor integraal watersysteembeheer (inclusief grondwaterbeheer) en waterkeringbeheer. Voor het zuiveringsbeheer en het diepe grondwaterbeheer zouden aparte financieringsstromen moeten worden gehandhaafd, die gebaseerd zijn op het beginsel 'de vervuiler (of de gebruiker) betaalt'. Alle overige kosten die met het waterbeheer en de waterkeringszorg te maken hebben, zouden echter via die 'ene' waterbelasting moeten worden verhaald. Niet ten onrechte constateerde de denktank (p. 37) dat deze optie feitelijk alleen mogelijk was als er overal all-in waterschappen zouden zijn. Op dat punt was er dus ook werk aan de winkel. Afgezien van de strekking van dit rapport, waarin de waterschappen voor het eerst zélf richting gaven aan de verdere ontwikkeling van hun bestuurlijke en financiële structuur, is vooral het moment van belang. Het rapport verscheen op een tijdstip dat de nieuwe financieringsstructuur van de Waterschapswet effectief nog geen twee jaren functioneerde. Dat mag op zijn minst opmerkelijk worden genoemd. Kennelijk vonden de waterschappen nieuwe aanpassingen nodig. Het rapport bevatte overigens nog geen uitgewerkte

⁶¹⁶ Rapport 'Water centraal. Waterbeheer in de volgende eeuw', Unie van Waterschappen, Den Haag 1996.

denkbeelden; het waren niet meer dan richtlijnen voor de toekomstige invulling van de trits. Nader onderzoek werd noodzakelijk geacht om deze richtlijnen te concretiseren.

Dat onderzoek werd uitgevoerd door de begin 1997 door de UvW ingestelde Commissie Onderzoek Financiering (naar haar voorzitter de Commissie Togtema), waarin ook het Rijk en het IPO vertegenwoordigd waren. Ook dit instellingstijdstip is opvallend aangezien 'Water centraal' nog door het algemeen bestuur van de UvW besproken moest worden. Dat algemeen bestuur onderschreef medio 1997 overigens de noodzaak van nader onderzoek naar een eenvoudiger financieringsstelsel en onderstreepte daarbij de eerder door de denktank geformuleerde randvoorwaarden. Reeds eind april 1998 presenteerde de Commissie Togtema haar voorlopige bevindingen in een tussenrapport dat breed binnen en buiten waterschapskring besproken werd.⁶¹⁷ Volgens dit tussenrapport zou verreweg het grootste deel van de voorzieningen c.q. de producten die het waterschap aanbiedt als collectief goed zijn aan te merken. In dit verband werd in het tussenrapport van een 'basispakket' gesproken dat via belastingheffing zou moeten worden gefinancierd. Dat basispakket werd omschreven als de voorzieningen/producten die het waterschap levert om ervoor te zorgen dat water en bodem kunnen voldoen aan de functies en bestemmingen die daaraan zijn toegekend. Het basispakket omvatte de voorzieningen voor het watersysteembeheer (met uitzondering van specifieke voorzieningen voor lozers en grote onttrekkers), de zorg voor de veiligheid en het wegenbeheer. De commissie onderscheidde in het tussenrapport bij dit basispakket twee soorten belangen:

- het objectbelang, dat zich richt op de instandhouding van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken en dat daarmee een specifiek eigenaarsbelang is. De eigenaren van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken zijn dan ook de belastingplichtige dragers van het objectbelang;

⁶¹⁷ Zie hiervoor de beschouwing van H.J.M. Havekes en W.G.M. Heldens, HWS 1998, p. 364–368, en het interview met commissievoorzitter E.H. Togtema, HWS 1998, p. 369–372.

– het subjectbelang, dat zich richt op het kunnen wonen, werken, recreëren en produceren. De gebruikers van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken zijn de belastingplichtige dragers van dit subjectbelang.

De kosten van het basispakket zouden volgens de commissie door de dragers van deze object- en subjectbelangen moeten worden opgebracht. Als verdeelsleutel tussen beide categorieën werd 50–50 voorgesteld, waarbij verwezen werd naar de bestaande kostenverdeling tussen eigenaren en gebruikers van cultuurgronden. Voorts stelde de commissie voor om voor de bepaling van het objectbelang en het subjectbelang de economische waarde van de onroerende zaak als uniforme maatstaf te nemen. Voor tariefdifferentiatie in de vorm van classificatie zou daardoor niet langer plaats zijn. Dit laatste zou volgens de commissie namelijk niet goed passen bij de gedachte dat de taakuitoefening van het waterschap een collectief goed is. Verschillen in economische waarde zouden uiteraard wel leiden tot verschillen in betaling.

Door de commissie werd in het tussenrapport nog aangetekend dat de zuivering van het afvalwater van huishoudens en kleine bedrijven eveneens onderdeel van het basispakket vormt, waarvoor echter niet de economische waarde als heffingsmaatstaf gekozen zou kunnen worden. Dit laatste zou namelijk te ver afstaan van het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ en daardoor maatschappelijk ook niet geaccepteerd worden. Ook het – buiten meergenoemd basispakket vallende – zuiveren van het afvalwater van de grote lozers zou volgens de commissie in de betaling moeten worden blijven betrokken. Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ en van de kostent rugwinning in de (ontwerp-)Kaderrichtlijn Water van de Europese Gemeenschap (KRW) noopten daartoe. De commissie suggereerde om de waterschappen wettelijk de mogelijk te bieden met deze grote lozers op privaatrechtelijke basis afspraken te maken. Volgens de commissie zou langs deze weg – in de kern een defiscalisering van grote lozers – de concurrentiepositie van de waterschappen worden versterkt, waarmee de zg. afhaakproblematiek⁶¹⁸ zou kunnen worden opgelost.

⁶¹⁸ Het geheel of gedeeltelijk afhaken van grote bedrijven van communale rwzi’s enkel en alleen vanwege het heffingstarief. Zie hierover uitvoerig de meergenoemde dissertatie van Schuurman alsmede de artikelen van J.A. Dijkema–Bolkestein en A.G.E. Smits, Wb 1987, p. 729–731,

Eind 1999 bracht de Commissie Togtema haar eindrapport uit waarin nog maar weinig terug te vinden was van het eerdere tussenrapport.⁶¹⁹ De commissie concludeerde dat het bestaande financieringsstelsel van de waterschappen zodanige knelpunten bevatte dat een fundamentele aanpassing daarvan noodzakelijk was. Het grootste knelpunt bestond in haar ogen uit de grote verscheidenheid in aantal heffingen, heffingsmaatstaven en categorieën heffingsplichtigen. Hierdoor was sprake van een ingewikkeld en ondoorzichtig stelsel dat gepaard ging met relatief hoge perceptiekosten. Aan een fundamentele aanpassing, waarbij er vooral naar gestreefd was om het aantal heffingen, heffingsmaatstaven en categorieën heffingsplichtigen ineen te schuiven, viel volgens de commissie dan ook niet te ontkomen. Twee uitgangspunten stonden voor de commissie voorop. In de eerste plaats zou de taakuitoefening van het waterschap ook in de toekomst primair via eigen belastingen dienen te worden gefinancierd. In de tweede plaats zouden deze belastingen gebaseerd moeten blijven op de trits belang–betaling–zeggenschap en op het beginsel ‘de vervuiler betaalt’. Voorts benadrukte de commissie vooraf dat een nieuw financieringssysteem, dat in alle opzichten aan de eisen van rechtvaardigheid, efficiency en effectiviteit voldoet en daarbij ook nog uitermate eenvoudig, fiscaal–juridisch onkwetsbaar en qua lastenverschuiving neutraal uitpakt, een utopie is. Kennelijk moest voor overdreven enthousiasme gewaakt worden.

Waar kwamen de definitieve voorstellen van de Commissie Togtema concreet op neer? Allereerst hergroepeerde de commissie de waterschapstaken tot de taken zuiveringsbeheer en watersysteembeheer (p. 27–31). Zuiveringsbeheer omvat het transporteren en zuiveren van afvalwater en het verwerken van zuiveringsslib (p. 33–42). Alle overige activiteiten vallen onder de noemer watersysteembeheer. Deze nieuwe indeling werd doorgetrokken naar de financiering. De Wvo–heffing zou nog uitsluitend betrekking moeten hebben op de kosten van het zuiveringsbeheer. Alle overige waterkwaliteitskosten zouden via de watersysteemheffing moe-

van M. Marskamp en P.P.W. Eijssen, Wb 1988, p. 166–171, en H.J.M. Havekes, Wb 1988, p. 172–179, en Wb 1989, p. 430–436.

⁶¹⁹ ‘Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw’, Unie van Waterschappen, Den Haag 1999. Zie voor een uitvoerige beschouwing R.J. Admiraal en H.J.M. Havekes, HWS 1999, p. 866–877.

ten worden bekostigd, waarmee in essentie werd aangesloten bij de eerder door de Commissie Zevenbergen bepleite kwaliteitsomslag. Ook dat deel van de zuiveringskosten dat bestaat uit de hydraulische belasting van de rwzi's ten gevolge van de afvoer van regenwater (de zg. neerslagcomponent, die blijkens onderzoek 30% van de totale zuiveringskosten uitmaakt)⁶²⁰ zou volgens de commissie moeten worden toegerekend aan het watersysteembeheer. Deze voorstellen zouden tot een circa 40% lager zuiveringstarief kunnen leiden, waarmee volgens de commissie ook de reeds genoemde afhaakproblematiek zou kunnen worden opgelost. Voor de korte termijn achtte de commissie op dit punt verruiming van artikel 23 Wvo gewenst, zodat het waterschap subsidies aan potentieel afhakende bedrijven zou kunnen verstrekken, welke suggestie door de wetgever buitengewoon snel werd gehonoreerd.⁶²¹

Voor het integrale watersysteembeheer zou volgens de commissie één samenhangende heffing moeten worden ingesteld, die gebaseerd is op de uitwerking van het begrip 'belang' (p. 43–54). De kosten van het watersysteembeheer zouden moeten worden opgebracht door de ingezetenen en de eigenaren van onroerende zaken die nader onderverdeeld werden in 'gebouwd', 'cultuurgrond' en 'bos- en natuurterrein'. Als heffingsmaatstaf werd de oppervlakte aanbevolen, hetgeen doordat aldus de waarde in het economisch verkeer werd losgelaten voor het gebouwd een ingrijpende wijziging en doorbreking van het stelsel van de Waterschapswet impliceerde. Via een systeem van vermenigvuldigingsfactoren, gebaseerd op kostenveroorzaking en waarde, zou de kostentoedeling voor deze categorieën plaats moeten vinden.

De commissie wijdde voorts enkele interessante beschouwingen aan de brede kijk, bovenwaterschappelijke belangen, de financiering van het grondwaterbeheer en een Waterschapsfonds (p. 55–65). De brede kijk moesten de waterschappen eenvoudigweg toepassen. Aangezien deze zich vooral in het watersysteembeheer manifesteert, zouden de kosten daarvan door de belanghebbenden bij deze taak, in

⁶²⁰ Uit recent onderzoek is opnieuw naar voren gekomen dat het hemelwater 30% van de kosten van transport en zuivering bepaalt, zie H₂O 2005, nr. 6, p. 22–23.

⁶²¹ Wet van 16 maart 2000, Stb. 135. Zie voor jurisprudentie over dergelijke afhaaksubsidies (niet-afhaaksubsidies is een betere benaming) R.J.J. Lazaroms, HWS 2006, nr. 6, p. 24.

casu de ingezetenen en de eigenaren van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken, moeten worden gedragen. Artikel 98 Waterschapswet kon volgens de commissie ook in de toekomst niet worden gemist aangezien van bovenwaterschappelijke belangen sprake zou blijven. In het bijzonder bij de hoofdtak waterkeringszorg (inclusief muskusrattenbestrijding) en de neventaak (vaar)wegenzorg was dit volgens de commissie het geval. De door de commissie beoogde watersysteemheffing bood in beginsel ruimte voor financiering van de diverse met het grondwater(stand)beheer gemoeide kosten. Volgens de commissie zou vanwege het in de KRW opgenomen beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten echter een belangrijk deel van deze kosten, zoals dat reeds het geval was, ook in de toekomst via heffingen en leges moeten worden verhaald op de (grote) onttrekkers van grondwater. Alhoewel op zichzelf het nodige te zeggen was voor de instelling van een Waterschapsfonds⁶²², toonde de commissie zich alles overwegende daar geen voorstander van. Belangrijkste overweging, die ook tijdens de totstandkoming van de Waterschapswet viel te vernemen, vormde het feit dat de in een dergelijk fonds te stoppen middelen in verhouding tot de totale belastinginkomsten van de waterschappen relatief klein zijn.

De commissie bepleitte ten slotte (p. 67–71) haar voorstellen zo veel mogelijk in formele wetgeving vast te leggen aangezien dit, ook al wordt de regionale keuzevrijheid daardoor verkleind, de zekerheid van het stelsel duidelijk ten goede zou komen. Voorts wijdde zij nog eens een aparte slotopmerking aan de – inderdaad opvallende – afstand van de economische waarde als heffingsmaatstaf voor het gebouwd. De lastenverschuivingen die uit haar voorstellen voortvloeiden en die voor enkele voorbeeldwaterschappen en het ‘Waterschap Nederland’ waren doorerekend, achtte de commissie onvermijdelijk en op macro-niveau beperkt.

In zijn meergenoemde dissertatie⁶²³ heeft Van Gelderen het gedachtegoed van de Commissie Togtema en het daaraan ten grondslag liggende ‘Water centraal’ gewo-

⁶²² Zie het desbetreffende pleidooi in het rapport ‘Evaluatie Waterschapswet’, Unie van Waterschappen, Den Haag 1996.

⁶²³ Van Gelderen (diss.), p. 289–311. Zie voorts zijn kritische beschouwing ‘De grondslagen van de waterschapsbekostiging’, HWS 1998, p. 818–824.

gen en te licht bevonden. Nu moet erkend worden dat op het rapport van de Commissie Togtema zeker kritiek valt uit te oefenen. De verschillen tussen het eerdere tussenrapport en het eindrapport zijn ook buitengewoon groot. In dat eindrapport oogde de terugkeer naar de oppervlaktemaatstaf en het stelsel van vernieuwingsfactoren nog niet echt als het toppunt van de eenvoud en waren de voorziene lastenstijgingen relatief fors (huishoudens +8%, bedrijven –15% en ongebouwd –7%). Kritiek was dus zeker denkbaar en die was er, naar nog zal blijken, ook in waterschapskring. De kritiek van Van Gelderen was evenwel ongemeen zwaar aangezet. Moest eerder de ingezetenenomslag het bij hem ontgelden; ook de voorstellen van de Commissie Togtema werden vrijwel zonder uitzondering naar de prullenbak verwezen. Zo werd het pleidooi van de commissie om een fiscaal robuust financieringsstelsel te ontwerpen door zoveel mogelijk in de formele wet vast te leggen – in fiscalibus niet ongebruikelijk –, bestempeld als ‘een onberekenbare afkeer van rechterlijke toetsing van fiscale regelgeving door waterschappen’ (p. 303). Men kan ook anders tegen dit pleidooi aankijken. Ook de afwijzing door de commissie van verdere kostentoedeling en classificatie werd door hem bekritiseerd, waarbij betoogd werd dat er sprake zou zijn van ‘door wetgever, rechtspraak, doctrine en de huidige praktijk in essentie volledig aanvaarde differentiatietechnieken’ (p. 303). Deze uitspraak staat op gespannen voet met de bijna eindeloze stroom jurisprudentie over classificatie die Van Gelderen zelf schetst (p. 235–262). Ook de jarenlange proefprocedures tussen de UvW en het Bosschap over de omslagheffing en classificatie inzake natuurterreinen scheppen in mijn beleving toch een ander beeld. Van Gelderen bepleitte een terugkeer naar ‘het klassieke omslagstelsel uitsluitend ten laste van het onroerend goed, waar nodig met inbegrip van het gebruik daarvan als zodanig’ (p. 311). Dat een dergelijk stelsel reeds enkele decennia eerder volledig vast dreigde te lopen, en juist de aanleiding vormde voor het eerdergenoemde adres van de UvW van 4 december 1963 aan de regering, wordt hierbij uit het oog verloren. Ten slotte wordt ook het all-in waterschapsmodel door Van Gelderen om fiscale overwegingen afgewezen (p. 286 en 309), waarmee de fiscale spelregels een te groot gewicht krijgen toebedeeld. In hoofdstuk 4 is de grote betekenis van deze bestuurlijk-organisatorische formule uiteengezet. Die betekenis rechtvaardigt mijns inziens dat bestaande fiscale regels daarvoor zo nodig wijken. De kern van mijn bezwaren tegen Van Gelderens bena-

dering schuilt dan ook daarin dat deze te zeer een terugkeer naar het fiscale verleden nastreeft en dat daarin elk gevoel voor de noodzaak om het bestaande financieringsstelsel te vereenvoudigen en te vernieuwen, ontbreekt.⁶²⁴

Zoals gezegd betekent dit laatste niet dat op het rapport van de Commissie Togtema geen kritiek denkbaar is.⁶²⁵ Ook het algemeen bestuur van de UvW leek zich te realiseren dat de voorstellen van de commissie nog voor verbetering vatbaar waren. Alvorens een definitief standpunt in te willen nemen over de aanbevelingen van de Commissie Togtema achtte het algemeen bestuur het gewenst een tweetal punten, te weten de lastenverschuivingen ten gevolge van de voorstellen en de financiering van de neerslagcomponent, nader uit te doen werken. Hiermee werd de Werkgroep Leemhuis–Stout, belast die in maart 2001 rapporteerde.⁶²⁶ Wat de financiering van de neerslagcomponent betreft schetste deze werkgroep een drietal opties (toerekening aan gemeenten, financiering via het zuiveringsbeheer, maar dan niet op basis van de mate van vervuiling en financiering via het watersysteembeheer; deze laatste optie was het oorspronkelijke voorstel van de Commissie Togtema). Op lange(re) termijn had financiering via het watersysteembeheer volgens de werkgroep inderdaad de voorkeur. Voor de korte(re) termijn was aan deze optie echter een aantal bezwaren verbonden, zodat de werkgroep er uiteindelijk voor pleitte om de neerslagcomponent voorlopig als vanouds te blijven financieren via de bestaande zuiveringsheffing. Wat de financiering van het watersysteembeheer betreft kwam de werkgroep met breed uitgewerkte voorstellen. Voor de kostentoedeling werd de zg. (eerder door het Hoogheemraadschap van Delfland ontwikkelde en reeds door enkele waterschappen gehanteerde) methode Delfland bepleit, hetgeen een duidelijke afwijking van de aanbevelingen van de Commissie Togtema betekende doordat de economische waarde voor het gebouwd (en nu op

⁶²⁴ Ook O. van der Heide toont zich in zijn recensie van de dissertatie van Van Gelderen in HWS 2001, p. 206–207, kritisch en verwijt Van Gelderen de ontwikkelingen in de waterstaatszorg en derhalve in het waterschapsbestel te miskennen.

⁶²⁵ Zie hiervoor ook J.A. Monsma, WFR 2003, p. 775–776, die qua eenvoud het tussenrapport van de Commissie Togtema verkiest boven het eindrapport.

macroniveau ook voor het ongebouwd) weer in huis werd gehaald. Voorts werd aangedrongen op afschaffing van het gecompliceerde en fiscaal-juridisch kwetsbare classificatiestelsel. Ten slotte voorzag het rapport – zowel op categorieniveau als voor individuele groepen belastingplichtigen – in een uitermate gedetailleerd overzicht van de lastenverschuivingen die ten gevolge van de voorstellen zouden optreden. Grosso modo zou het ongebouwd minder en de ingezetenen en het gebouwd meer gaan bijdragen. De werkgroep achtte deze lastenverschuivingen, die overigens duidelijk minder fors waren dan bij de eerdere voorstellen van de Commissie Togtema, acceptabel nu deze mede pasten in de actuele ontwikkelingen binnen het waterbeheer (waterbeleid 21^e eeuw, intensivering stedelijk waterbeheer en invulling van de brede kijk).

Na deze concretisering was de weg vrij voor definitieve besluitvorming door het bestuur van de UvW. Medio 2001 was het zo ver en stelde het algemeen bestuur een integraal⁶²⁷ standpunt vast inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering. Daarin werd vooropgesteld dat de bekende trits ook in de toekomst betekenis behoudt. Bij de bestuurssamenstelling en financiering dienen dan ook niet alleen de algemene taakbelangen (ingezetenen), maar ook een aantal specifieke taakbelangen betrokken te zijn (agrarische bedrijven, andere bedrijven en bos- en natuurterreinbeheerders). De concrete invulling van de trits zou daarbij in die zin ‘losser’ moeten kunnen plaatsvinden, dat niet elke betalende categorie als zelfstandige categorie in het waterschapsbestuur behoeft terug te komen, waarmee afscheid genomen werd van de categorie gebouwd. Voor de betaling werd nog wél op deze categorie gerekend, hetgeen een significante doorbreking van de eerdere aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen en het systeem van de Waterschapswet betekende. Tot dusver waren alle betalende categorieën immers ook in het bestuur vertegenwoordigd (zie de artikelen 11 en 116 Waterschapswet). Ook van de categorie pachters werd en ditmaal in dubbel opzicht (zowel wat

⁶²⁶ Rapport ‘De systeemp parameters en de neerslagcomponent nader bezien’, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001.

⁶²⁷ Door de Werkgroep Van der Vliet was inmiddels geadviseerd inzake de noodzakelijke aanpassing van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Zie hiervoor hoofdstuk 9.

de vertegenwoordiging in het bestuur als de betaling betreft) afscheid genomen, hetgeen echter veel minder zwaar viel aangezien deze categorie qua betaling en zeggenschap nog slechts bij twee waterschappen voorkwam. Bij de financiering werd conform de voorstellen van de Commissie Togtema een helder onderscheid bepleit tussen het zuiveringsbeheer en het (verbrede) watersysteembeheer, welk onderscheid werd doorgetrokken naar de financiering van deze taken. De zuiveringsheffing diende te worden toegespitst op de zuiveringskosten. Alle overige kosten (en op langere termijn ook de neerslagcomponent) zouden via de watersysteemheffing moeten worden bekostigd. Waar huishoudens en bedrijven als vervuilers de zuiveringsheffing opbrengen, staan de ingezetenen, het ongebouwd en het gebouwd aan de lat voor de watersysteemheffing. Het kostenaandeel van de ingezetenen diende te worden bepaald op basis van de bevolkingsdichtheid, terwijl de kostenverdeling tussen ongebouwd en gebouwd zou moeten plaatsvinden op basis van de verhouding tussen de totale waarde van het ongebouwd respectievelijk het gebouwd (methode Delfland). Binnen de categorie ongebouwd is de oppervlakte vervolgens bepalend voor de individuele aanslag; bij het gebouwd is dat de economische waarde (WOZ-waarde). Op dit specifieke punt werd het rapport van de Commissie Togtema, waarin nog gepleit was voor de oppervlakte als heffingsmaatstaf, dus niet gevolgd.⁶²⁸ Voorts bleek het Uniebestuur anders dan de Werkgroep Leemhuis–Stout nog geen afscheid van de classificatiemogelijkheid te willen nemen. Ten slotte werden de concreet aangegeven lastenverschuivingen al met al acceptabel geacht.

Met dit standpunt⁶²⁹ werd een periode van bijna vijf jaar onderzoek en discussie binnen en buiten de waterschapswereld over het optimum van de toekomstige wa-

⁶²⁸ De drukkosten van dit rapport werden niettemin ruimschoots terugverdiend. Zonder twijfel heeft de bepleite overstap naar de oppervlakte een rol gespeeld bij de aanpassing van de verdeelsleutel van de WOZ-kosten tussen Rijk (belastingdienst), gemeenten en waterschappen die kort hierna totstandkwam en voor de waterschappen in een substantieel lagere bijdrage resulteerde. Zie hiervoor J.G.E. Gieskes en E.M. Monster–Koppenol, 'WOZ-kosten: het einde van een open-einde regeling voor waterschappen', HWS 2002, p. 1040–1047.

⁶²⁹ 'Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap', Unie van Waterschappen, Den Haag 2001. Zie hiervoor de beschouwing van R.J. Admiraal, H.J.M. Havekes en B.W. Raven, HWS 2001, p. 722–733.

terschapsfinanciering afgerond. Aangezien dit hoe dan ook gepaard zou gaan met interne lastenverschuivingen, dat wil zeggen binnen de diverse categorieën, trokken dit onderzoek en de uitkomsten daarvan veel belangstelling en leidde dit niet zelden tot pittige interne en externe discussies. Het zal dan ook geen verwondering wekken dat het standpunt voorzien van een toelichtende brief door het Uniebestuur met een zekere tevredenheid en opluchting aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat werd gezonden. Effectuering van de diverse voorstellen vergde een fundamentele en ingrijpende wijziging van de Waterschapswet, zodat medewerking van die zijde noodzakelijk was. Van die wijziging zou het voorlopig echter niet komen.

Wél was het inmiddels gekomen van een tussentijdse wijziging van de Waterschapswet, die mede gebaseerd was op een door de UvW verrichte evaluatie van deze wet.⁶³⁰ Nadat enkele jaren ervaring met de nieuwe wet was opgedaan, was een aantal onvolkomenheden aan het licht getreden dat volgens de waterschappen tot optreden van de wetgever noopte. Die bleek daartoe ook bereid en medio 1999 werd een aantal 'kinderziektes' gerepareerd.⁶³¹ Die kinderziektes lagen voor een niet onbelangrijk deel op fiscaal terrein. Zo werd aan artikel 118 Waterschapswet naar aanleiding van jurisprudentie van de Hoge Raad⁶³² een zodanige omschrijving van het begrip 'woonruimte' toegevoegd dat duidelijk werd dat dit begrip voor de ingezetenenomslag en de verontreinigingsheffing dezelfde betekenis heeft. Voorts werd artikel 119 Waterschapswet in die zin gewijzigd dat het mogelijk werd bepaalde kosten, te weten de kosten van heffing en invordering van waterschapsbelastingen (in casu de WOZ-kosten en de kwijtscheldingskosten) en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur, rechtstreeks aan de betrokken categorieën van belanghebbenden toe te rekenen. Dit vormde een afwijking van het tot dan toe geldende kostentoedelingsproces waarin deze kosten over alle in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden

⁶³⁰ Rapport 'Evaluatie Waterschapswet', Unie van Waterschappen, Den Haag 1996. Zie over dit rapport H.J.M. Havekes en W.G.M. Heldens, HWS 1997, p. 64–71.

⁶³¹ Wet van 3 juni 1999, Stb. 276. Zie hierover H.J.M. Havekes, HWS 1999, p. 726–733.

⁶³² HR 26 juni 1996, Belastingblad 1996, p. 431 m.nt. P. de Bruin, HWS 1996, p. 478.

moesten worden omgeslagen. Kwijtschelding werd echter alleen aan ingezetenen verleend; de WOZ-kosten werden alleen voor de omslag gebouwd gemaakt en de verkiezingskosten concentreerden zich hoofdzakelijk op de categorieën ingezetenen en gebouwd. Ten gevolge van de wetswijziging konden deze substantiële kosten nu rechtstreeks worden toegerekend, waarvan vooral de categorie ongebouwd financieel profiteerde. Ten slotte werd artikel 120 Waterschapswet in die zin aangepast dat het in het kader van de classificatie gehanteerde begrip 'onevenredig voor- of nadeel' als het ware nader werd ingekleurd. In aansluiting op eerdere jurisprudentie van de belastingrechter⁶³³ werd dit begrip in de wet van een onder- en een bovengrens voorzien waarbeneden geen classificatie mogelijk was en waarboven classificatie verplicht was. Tussen onder- en bovengrens lag overigens een schimmig gebied van 25% verschil in belang waarbinnen het de vrije bestuurlijke afweging van het waterschap bleef om al dan niet tot classificatie over te gaan. Eveneens kwam het in de tussentijd van een vrij ingrijpende wijziging van het heffingsstelsel van de Wvo. In deze wet werd een nieuw hoofdstuk IV, getiteld Heffingen en Subsidies, opgenomen.⁶³⁴ Belangrijkste oogmerk van deze wetswijziging was het in de formele wet zelf regelen van de essentialia van de verontreinigingsheffing (belastbaar feit, belastingplicht en heffingsmaatstaf). Weliswaar ging dit ten koste van de beleidsvrijheid van de individuele waterschappen, maar vanuit fiscaal-juridisch oogpunt bood hen dit in fiscale procedures meer zekerheid. In het licht van deze centrale doelstelling mag het opmerkelijk heten dat in het kader van de Wet modernisering waterschapsbestel en de komende Waterwet dit uitgangspunt verlaten is en veel fiscale zaken bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De behoefte aan een zekere flexibiliteit wordt aldus van groter belang geacht dan de wens om deze zaken in de wet zelf vast te leggen.

⁶³³ Hof Den Haag 7 februari 1991, *Belastingblad* 1991, p. 319 en Hof Den Haag 19 oktober 1992, *Belastingblad* 1993, p. 18 m.nt. P. de Bruin. Zie hiervoor Verburg (red.), p. 284–286, en Van Gelderen (diss.), p. 236 en 247.

⁶³⁴ Wet van 16 maart 2000, *Stb.* 135. Zie over het betreffende wetsvoorstel P. van den Berg, *Belastingblad* 1999, p. 583–591. Zie voorts de bijdrage van P. de Bruin, *Belastingblad* 2001, p. 3–5, en de reactie daarop van S.J. Bolhuis, *Belastingblad* 2001, p. 55–57.

8.7 IBO Bekostiging Regionaal Waterbeheer

Ondanks dit tweetal wetswijzigingen was van de beoogde fundamentele wijziging van de (bestuurlijke en) financiële structuur van het waterschap voorlopig geen sprake. Dit laatste werd veroorzaakt doordat in het najaar van 2001 op instigatie van het Ministerie van Financiën een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Regionaal Waterbeheer werd opgestart. In hoofdstuk 6 is hier al uitvoerig bij stilgestaan, zodat op deze plaats met enkele hoofdlijnen kan worden volstaan. Aanleiding voor dit onderzoek vormden de signalen dat in de nabije toekomst nadrukkelijk rekening moest worden gehouden met sterke kostenstijgingen in het waterbeheer (waterbeheer in de 21^e eeuw, Europese Kaderrichtlijn Water, vervangen rioleringen). Alhoewel financiële overwegingen dus de aanleiding vormden, kregen de beraadslagingen in dit IBO al snel een veel breder karakter, waarbij ook de institutionele positie van het waterschap als zodanig in het geding kwam. De parallel met het eerdere onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen dringt zich in zoverre op; ook daar vormden financiële overwegingen de aanleiding voor het uiteindelijk veel bredere onderzoek.

De IBO-discussie spitste zich toe op de financiering van het watersysteembeheer. Het waterketenbeheer zou ook in de toekomst via prijzen en heffingen moeten worden bekostigd, zij het dat ook daar grootscheepse wijzigingen werden voorgestaan (invoering waterspoor en vorming van waterketenbedrijven).⁶³⁵ Kernvraag was of het watersysteembeheer, dus de zorg voor de droge voeten, via de waterschapsheffing óf via de algemene middelen van het Rijk zou moeten worden bekostigd. De werkgroep presenteerde medio 2003 in haar eindrapport een viertal varianten, die afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt substantiële consequenties voor de institutionele en financiële positie van de waterschappen zou hebben. Ik zet deze varianten hier nog even kort op een rij:

- Variant A (de regionale variant) sloot grosso modo aan bij eerdergenoemde voorstellen van de UvW. Er vindt weliswaar een stevige vereenvoudiging plaats, maar waterschappen blijven zelfstandige functionele overheden met eigen financiering;

⁶³⁵ Zie voor het waterketenbeheer hoofdstuk 7.

- Variant B (de regionale waterfondsvariant) sloot aan bij variant A maar onderscheidde zich daarvan door de onderlinge verevening van de lokale waterschapslasten tussen waterschappen. Hierdoor verdwijnt de financiële autonomie voor de individuele waterschappen in meerdere of mindere mate, zonder dat dit echter zou leiden tot een herpositionering van de waterschappen in bestuurlijk-organisatorische zin;
- Variant C (de nationale waterfondsvariant) kenmerkte zich er door dat de middelen voor het regionaal watersysteembeheer in een nationaal waterfonds worden ondergebracht, dat bekostigd wordt uit de algemene middelen. Een door de Kroon in te stellen Waterraad – waarin Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten vertegenwoordigd zijn – verdeelt dit fonds over de waterschappen. Bekostiging van waterschappen uit een waterfonds zou mogelijk tot gevolg kunnen hebben dat zij meer en meer gaan fungeren als uitvoerende diensten van het algemeen bestuur, waarbij de samenhang met het beheer van het hoofdwatersysteem van het Rijk zou dienen te worden bezien;
- Variant D (de nationale variant) borduurde voort op variant C. De waterschapstaken worden rechtstreeks gefinancierd vanuit de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarmee de financiële autonomie van de waterschappen in de vorm van een eigen belastinggebied zou komen te vervallen. Zij worden bovendien geherpositioneerd tot vier of zeven uitvoeringsorganisaties van het Rijk overeenkomstig de (deel)stroomgebieden van de KRW, waarmee de bestuurlijke autonomie zou verdwijnen.

Evident is dat het tweetal laatstgenoemde varianten ook buitengewoon ingrijpende consequenties voor het waterschapsbestel als zodanig zou hebben. De IBO-werkgroep bleek op dit punt overigens sterk verdeeld en kon niet tot een eensluidende keuze voor één van deze varianten komen.⁶³⁶ Over de gewenste toekomstige positie van het waterschap werd door de leden van de werkgroep zeer uiteenlopend gedacht, hetgeen in het viertal, onderling sterk verschillende varianten resul-

⁶³⁶ Bij de veronderstelde eenstemmigheid op het terrein van het waterketenbeheer leek de wens de vader van de gedachte, zo mag blijken uit de brochure 'Baas in eigen Buis', die de VNG in 2004 uitbracht.

teerde. Het woord was daarmee aan het kabinet. In het kabinetsstandpunt van begin 2004 werd de knoop zoals eerder is geconstateerd (zie paragraaf 6.7) ondubbelzinnig doorgehakt en in duidelijke bewoordingen gekozen voor variant A. Ik citeer nog maar eens (p. 5): 'Watersysteembeheer is daarmee een existentieel belang en dus een overheidsverantwoordelijkheid. Deze taak ligt van oudsher bij een functionele overheid met een eigen financiering, het waterschap. Deze keuze is ook in het licht van de huidige en toekomstige wateropgaven nog steeds een verstandige. Door het waterbeheer onder te brengen bij een functionele overheid wordt de afweging in de algemene democratie tussen waterstaatkundige belangen en andere belangen tot een bewuster proces gemaakt. De eigen financiering stelt de waterschappen in staat om hun wateropgaven slagvaardig en effectief te realiseren. Het kabinet kiest daarom voor voortzetting van het functioneel bestuur voor het waterbeheer met een eigen financieringsstructuur overeenkomstig de in het IBO-rapport beschreven regionale variant (variant A).' En iets verderop (p. 6) wordt vervolgd: 'Het kabinet kiest derhalve niet voor de andere varianten die in het IBO-rapport zijn beschreven: de regionale waterfondsvariant en de nationale varianten. Deze andere varianten leggen de bekostiging niet neer in de regio waar de wateropgaven ook uitgevoerd moeten worden, maar, afhankelijk van de variant, op een centraler niveau. Het kabinet acht dit niet gewenst. Om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren is een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders naar het oordeel van het kabinet de beste keuze.'

De stellingname van het kabinet is hiermee duidelijk. De Tweede Kamer sprak zich tijdens een algemeen overleg op 30 juni 2004 hierover uit en bleek de visie van het kabinet in meerderheid te delen. Met dit parlementaire oordeel kwam een einde aan een onzekere periode waarin de waterschappen dicht langs de financiële afgrond zijn gelopen. In dat opzicht verdient het onderhavige IBO-rapport een nadere analyse. Vooropgesteld wordt dat de 4,8 miljard euro die jaarlijks aan het watersysteem- en waterketenbeheer wordt uitgegeven een dergelijk onderzoek alleszins rechtvaardigde. Dit geldt te meer waar omvangrijke extra uitgaven van vele miljarden euro's zich aandienden. Voldoende aanleiding dus voor een nadere blik op de financiering waarbij heilige huisjes niet op voorhand zouden worden geschuwd. Op het beoogde 'onthechte' denken – het motto van dergelijke interdepartementale

beleidsonderzoeken die regelmatig door het Ministerie van Financiën worden geïnstigeerd – valt in dit geval niettemin serieuze kritiek te leveren, waarbij ik mij tot een drietal kanttekeningen zal beperken. In de eerste plaats ontbreekt het in het IBO-rapport ten enenmale aan een breder kader. Dat men de beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen niet wist te vinden, valt de IBO-werkgroep niet kwalijk te nemen, maar een verwijzing naar het onderzoek van de Commissie Zevenbergen – eerder zo kritisch over het waterspoor – en in ieder geval een passage over de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 98 Waterschapswet had gezien de scherpste van beide nationale varianten bepaald niet misstaan. In de tweede plaats richtte het IBO-rapport zich vrijwel uitsluitend op de financiering van de waterschapstaken; de gemeentelijke rioolrechten en de provinciale grondwaterwethelling, maar vooral de rijksbelastingen bleven ondanks of wellicht dankzij de zeven (!) deelnemende departementen ongemoeid. Gezien de werking van de rijksheffing ingevolge de Wvo en in het bijzonder de heffingen op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) op grondwater en leidingwater – qua jaarlijkse opbrengst een veelvoud van de provinciale grondwaterheffing – moet dit als een omissie worden gekwalificeerd. Een derde en laatste kritiekpunt vormt het feit dat de werkgroep wel oog had voor de financiële gevolgen van de KRW, maar niet schroomde om een tweetal nationale varianten te presenteren dat volledig haaks stond op diezelfde KRW. Dit klemt te meer waar een goede inbedding in het Europese kader het uitgangspunt heette te zijn. Op p. 19 van het IBO-rapport werd dit als volgt geformuleerd: ‘Bij de implementatie van de KRW is het met het oog op de omvang van de opgaven van belang praktische keuzen te maken zonder dat er bestuurlijke risico’s worden gelopen. Dit geldt eveneens voor de interpretatie van het artikel in de KRW over kostenterugwinning (inclusief het begrip waterdiensten). Een goede inbedding van het Nederlandse beleid – ook in financiële zin – in het Europese kader is daarbij uitgangspunt.’ Begin maart 2003, dus ruim vóór de afronding van het IBO-rapport, werd het wetsvoorstel Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water bij de Tweede Kamer ingediend.⁶³⁷ In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt artikel 9 KRW inzake het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten nader toegelicht. Daarbij wordt benadrukt dat het in

⁶³⁷ TK 2002–2003, 28808, nrs. 1–4. Zie hiervoor hoofdstuk 10.

artikel 2 KRW omschreven begrip ‘waterdiensten’ ruim moet worden uitgelegd en gesteld dat er argumenten bestaan om ook het waterkwantiteitsbeheer als een dergelijke waterdienst te beschouwen.⁶³⁸ Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat in het Nederlandse financieringsstelsel de verschillende waterdiensten reeds in belangrijke mate via specifieke belastingen en prijzen voor ‘gebruikers’ worden bekostigd en dat er in die zin dus geen aanleiding is om het bestaande financieringsstelsel ingrijpend te wijzigen.⁶³⁹ Met al die departementen in de IBO-werkgroep kan het toch moeilijk anders dan dat dit belangrijke wetsvoorstel tijdens de beraadslagingen aan de orde, of in ieder geval bekend, is geweest. Niettemin werd de strekking daarvan volkomen genegeerd aangezien het tweetal nationale varianten niet van bekostiging van een wezenlijk element van het (regionale) watersysteembeheer via (decentrale) belastingen, maar via de algemene rijksmiddelen uitgaat. Gezien de eerdergenoemde passages uit de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel van de KRW is van eenheid in het rijksbeleid weinig te herkennen, hetgeen nauwelijks meer een ‘omissie’ kan worden genoemd. Met name dit laatste kritiekpunt wekt toch sterk de indruk dat het onderhavige IBO-rapport vooral gezien moet worden als een poging om het waterschap van zijn omslag te beroven. In dat licht mag niet onvermeld blijven dat het Ministerie van Financiën vrijwel tegelijkertijd de gemeenten hun OZB wilde afnemen. Opmerkelijk is overigens dat deze poging ten opzichte van de gemeenten (deels, dat wil zeggen voor het gebruikersdeel van de OZB) succesvol is geweest⁶⁴⁰, maar ten opzichte van de waterschappen uiteindelijk op niets is uitgelopen. Minstens zo opmerkelijk is dat, naar ik uit eigen ervaring kan melden, UvW en VNG hun strijd met genoemd ministerie volstrekt geïsoleerd voerden. Men trok allesbehalve samen op, terwijl daar toch het nodige voor te zeggen zou zijn geweest.

⁶³⁸ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 16.

⁶³⁹ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 17.

⁶⁴⁰ Een rechtszaak van de VNG en enkele gemeenten tegen de Staat, waarbij van gemeentelijke zijde met name strijd met het Europees Handvest inzake de Lokale Autonomie werd aangevoerd, mocht niet baten. Zie Rb. Den Haag 18 april 2007, Gemeentestem 2007, no. 7281, p. 519–522 m.nt. van R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen.

Het voorgaande moet niet de gedachte doen postvatten dat het IBO-rapport van waterschapszijde snel terzijde werd gelegd. Men was er weliswaar verre van gelukkig mee, maar wilde er niettemin van leren. Zo werd de oproep om de inderdaad hoge perceptiekosten, waaraan de hoge WOZ-kosten in het bijzonder debet waren, naar beneden te krijgen niet aan dovemansoren gericht. Op basis van een desbetreffend rapport van de UvW⁶⁴¹ zijn de waterschappen vrijwel zonder uitzondering actief om de IBO-variant A, die uitgaat van samenwerkende belastingdiensten van waterschappen, te realiseren. In sommige situaties wordt daarnaast of in plaats daarvan op het heffings- en invorderingsterrein de samenwerking met gemeenten of waterleidingbedrijven gezocht. Ook wordt op landelijk en regionaal niveau door samenwerking met gemeenten concreet getracht kostenbesparingen in de afvalwaterketen te realiseren. Aldus tonen de waterschappen zich bereid deze elementen van het IBO-rapport op te pakken, hetgeen niet weg kon nemen dat dit rapport voor hen als een ijsskoude douche kwam. Het desbetreffende kabinetsstandpunt werd dan ook met instemming begroet⁶⁴² en maakte, doordat het ook een – overwegend positief – standpunt bevatte over hun eigen voorstellen van medio 2001 om de bestuurlijke en financiële structuur fundamenteel te vereenvoudigen, na het groene licht van de Tweede Kamer de weg vrij om eindelijk de beoogde wetswijziging in gang te zetten.

8.8 Wet modernisering waterschapsbestel

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat liet er vervolgens weinig gras over groeien en ging ambitieus aan de slag met de voorbereiding van de beoogde wetswijziging die de titel Wet modernisering waterschapsbestel toebedeeld kreeg. Aangezien sprake was van een ingrijpende vernieuwing van de samenstelling en verkiezing van de besturen en de financiering van de waterschappen, kan ook met recht gesproken worden van een ‘modernisering’ van het waterschapsbestel. Nadat

⁶⁴¹ Rapport ‘Waterschappen zoeken fiscale partners. Op weg naar samenwerking bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen’, Unie van Waterschappen, Den Haag 2005.

⁶⁴² Zie HWS 2003, nr. 4, p. 6–15.

reeds een goed jaar later een voorontwerp van wet naar buiten werd gebracht⁶⁴³, werd medio juni 2006 het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend.⁶⁴⁴ De strekking daarvan luidt op het punt van de financiering als volgt.⁶⁴⁵

Conform de eerdere pleidooien in 'Water centraal' en het standpunt van de UvW van medio 2001 wordt door het ineenschuiven van de verschillende heffingen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit een aanmerkelijke vereenvoudiging bereikt. Aldus introduceerde het wetsvoorstel een belastingstelsel dat in essentie bestaat uit een watersysteemheffing en een zuiveringsheffing (voor indirecte lozingen). Daarnaast blijft sprake van een heffing voor directe lozingen in oppervlaktewater, die echter niet in de Waterschapswet maar voorlopig in de Wvo en daarna in de nabije Waterwet zal worden opgenomen. Alhoewel vanwege het voortbestaan van de rijksheffing op grond van de Wvo voor deze scheiding wel enig begrip valt op te brengen, verdient deze uit een oogpunt van transparantie bepaald geen schoonheidsprijs. Het zou naar mijn smaak fraaier zijn geweest om alle bepalingen over de waterschapsbelastingen in de Waterschapswet op te nemen. Dit nieuwe belastingstelsel voor de financiering van de waterschapstaken zal met ingang van 1 januari 2009 in werking treden. De waterschappen hebben namelijk enige tijd nodig om hun belastingverordeningen op de nieuwe leest te schoeien.

De watersysteemheffing nieuwe stijl (zie de nieuwe artikelen 116 t/m 122 Waterschapswet en de artikelen 6.1 t/m 6.11 Waterschapsbesluit) is een bestemmingsheffing waarmee de kosten worden bestreden van de zorg voor de waterkering, de waterkwantiteit en de (passieve) waterkwaliteit. Met de kosten voor de passieve waterkwaliteit wordt bedoeld op de kosten die het waterschap voor het oppervlaktewater maakt en die dus niets met de zuivering van afvalwater van doen hebben (bijvoorbeeld monitoring waterkwaliteit, baggeren, planvorming en eutrofiëringsbestrijding). Met de invoering van de watersysteemheffing verdwijnen – behalve voor

⁶⁴³ Zie voor de hoofdlijnen van dit voorontwerp H.J.M. Havekes en D. Poos, *H₂O* 2006, nr. 3, p. 18–20, en over het wetsvoorstel het uitvoerige artikel 'De modernisering van het belastingstelsel van de waterschappen' van P. van den Berg en R.J.J. Lazaroms, *WFR* 2007, p. 636–644.

⁶⁴⁴ TK 2005–2006, 30601, nrs. 1–4.

⁶⁴⁵ Zie hiervoor ook mijn bijdrage in het *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2007, nr. 2, p. 51–52.

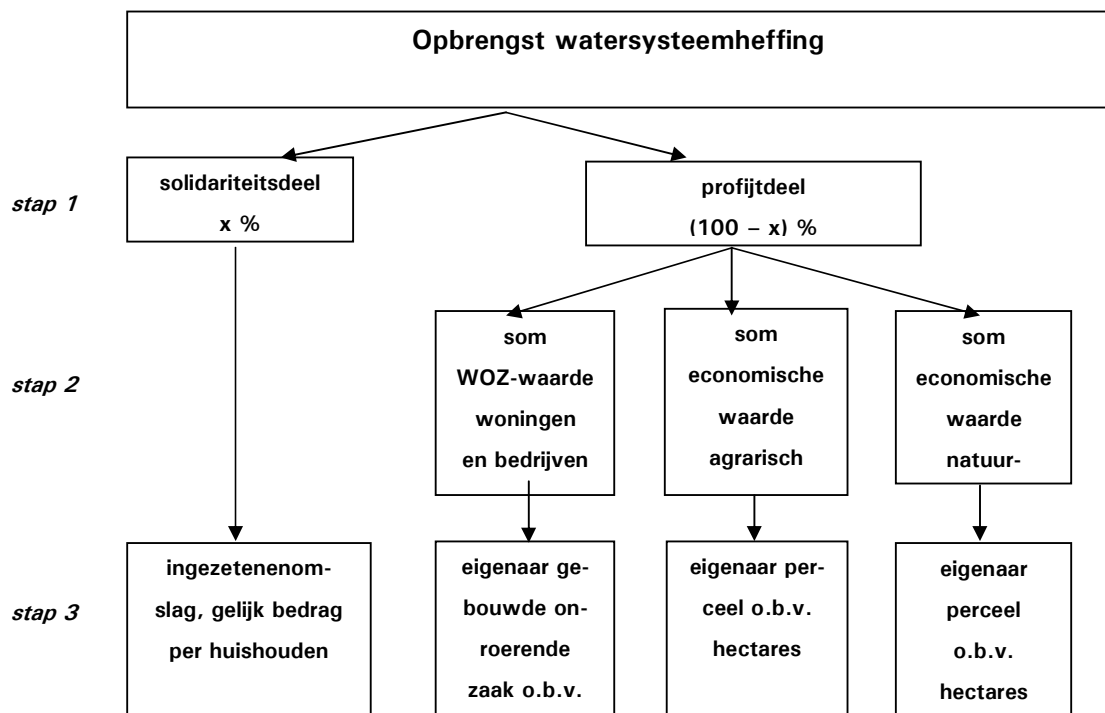
het wegbeheer – de zg. taakgebieden. Dit zijn de in het waterschapsreglement aangegeven gebieden waarbinnen het waterschap zijn taak uitoefent. In sommige gevallen corresponderen deze niet volledig met het beheergebied van het waterschap, doordat het waterschap bijvoorbeeld in hooggelegen of buitendijkse gebieden de waterkeringstaak niet uitoefent. Het watersysteembeheer wordt als het ware per definitie in het gehele beheergebied uitgeoefend. Voor het wegbeheer geldt in beginsel een afzonderlijke ‘wegenheffing’, maar deze heffing wordt als het ware geïntegreerd in de watersysteemheffing (zie artikelen 122a en b).

De kosten van het watersysteem worden toegedeeld aan de belastingplichtige categorieën op basis van het solidariteitsprincipe (ingezetenen) en het profijtbeginsel (gebouwd, ongebouwd en natuurterreinen). Daarmee is sprake van een ‘lossere’ invulling van de trits. De categorie gebouwd komt immers niet langer als zelfstandige categorie voor in het waterschapsbestuur, maar blijft als belastingplichtige categorie gehandhaafd. Hierin schuilt één van de belangrijkste verschillen met de bestaande Waterschapswet. Het ingezetenenandeel wordt bepaald op basis van de bevolkingsdichtheid; de kostenaandelen van de andere categorieën via de door meer dan de helft van de waterschappen reeds gehanteerde methode Delfland⁶⁴⁶ op basis van de totale economische waarde. De introductie van een afzonderlijke categorie natuurterreinen bij de kostentoedeling vormt in vergelijking met de eerdere voorstellen van de UvW een nieuw element en leidt tot een substantieel lagere heffing voor deze categorie, die aansluit bij de desbetreffende wens uit het kabinetsstandpunt IBO.⁶⁴⁷ De heffingsaanslag in de watersysteemheffing wordt vervol-

⁶⁴⁶ Deze methode is inmiddels door de belastingrechter beoordeeld en aanvaard. Zie Hof Arnhem, 16 maart 2004, 02/03496, LJN AU7303 en Hof Leeuwarden 2 december 2005, BK 735/04, LJN AU7528. In het verleden werd binnen het waterkwantiteitsbeheer de zg. methode Oldambt gehanteerd. Deze methode was gebaseerd op het voorzieningenniveau dat het waterschap voor verschillende vormen van grondgebruik realiseerde (zie hiervoor de beschouwing van J.M.A.M. Mouwen, Wb 1981, p. 552–556). In vergelijking met de methode Delfland vormde dit een tamelijk gecompliceerde kostentoedelingsmethode.

⁶⁴⁷ Zie P.W.M. Lommerse, ‘De trits is mank’, HWS 1997, p. 274–279. Lommerse betoogt in dit artikel dat de natuurterreinbeheerders enerzijds een te hoge financiële bijdrage aan het waterschap verschuldigd zijn en anderzijds te weinig bestuurszetels bezetten. Om dit te ondervangen

gens aan de individuele belastingplichtigen opgelegd aan de hand van het aantal huishoudens (ingezetenen), de WOZ-waarde (gebouwd) dan wel de oppervlakte (ongebouwd en natuurterreinen). De memorie van toelichting bevat een inzichtelijk schema over de werking van dit kostentoedelingsproces, dat hieronder is afgedrukt.⁶⁴⁸



Een opvallende wijziging ten opzichte van het voorontwerp van najaar 2005 is de in artikel 122 opgenomen mogelijkheid tot tariefdifferentiatie. Het voorontwerp voorzag nog in algehele afschaffing van het classificatiesysteem zoals dat thans zijn basis vindt in artikel 120, zevende lid, Waterschapswet. Op aandrang uit waterschaps- en landbouwkring is in het wetsvoorstel aan de bezwaren van deze afschaffing deels tegemoet gekomen en wordt in tariefdifferentiatie voorzien voor enkele specifiek genoemde situaties (buitendijks gelegen gebieden, bemalen gebieden en glasopstanden). In dergelijke situaties kan – het is dus facultatief – het wa-

is door hem onder meer gesuggereerd om de natuurterreinbeheerders voor de kostentoedeling een aparte categorie te laten vormen. Deze suggestie is nu dus overgenomen.

⁶⁴⁸ TK 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 24.

terschap de tarieven respectievelijk 75% lager, 100% hoger en 100% hoger vaststellen, waarbij genoemde verhogingen naast elkaar kunnen worden toegepast. Voor een glastuinbouwbedrijf in een bemalen gebied kan dit aldus resulteren in een 200% hoger tarief.

De bestaande verontreinigingsheffing wordt in de omvorming naar een zuiveringsheffing nieuwe stijl ontdaan van de kosten van het passieve waterkwaliteitsbeheer. Verder blijft deze heffing goeddeels ongewijzigd. Wel wordt op basis van onderzoeksgegevens de getalwaarde van de inwonerequivalent verhoogd, hetgeen financieel gunstig is voor het bedrijfsleven (zie artikel 122f) en wordt in artikel 122h, tweede lid, voor de huishoudens naast het aloude woonruimteforfait (opnieuw) het alternatief van het waterspoor aangereikt, waarbij de hoogte van de zuiveringsheffing is gebaseerd op de afgenomen hoeveelheid drinkwater.⁶⁴⁹

De directe lozingen op oppervlaktewater worden zoals gezegd onderworpen aan een verontreinigingsheffing. Deze heffing is vrijwel identiek aan de zuiveringsheffing, maar de opbrengst van deze heffing is bestemd voor het watersysteembeheer. Voor het merendeel betreffen deze lozingen de niet op de riolering aangesloten verspreide bebouwing en de op 'eigen' water geloosde effluenten van rwzi's, hetgeen overigens betekent dat de heffing op effluenten uiteindelijk wordt betaald door de indirecte lozers. De reductie op de rijksheffing voor door waterschappen op rijkswater geloosde effluenten komt te vervallen. Hiertegenover staat dat het tarief van de rijksheffing enigszins wordt verlaagd: van € 31,76 naar € 25 per vervuilingseenheid (zie artikel 24 Wvo). Voor de op rijkswater lozende waterschappen vormt dit overigens een schamel doekje voor het bloeden: zij gaan per saldo € 9 meer per vervuilingseenheid betalen.

Uiteraard stijgen de totale lasten niet door de invoering van dit nieuwe financiële systeem (er wordt een zekere daling van de perceptiekosten voorzien, zie MvT, p. 32–34), maar er vindt wel enige verschuiving plaats in de verdeling over de diverse categorieën belastingplichtigen. Landelijk gezien is de inschatting (zie MvT, p. 31–32) dat de specifieke categorieën (met name de agrariërs en de natuurterreinbeheerders) er jaarlijks ongeveer 90 miljoen euro op vooruit gaan. De lasten

⁶⁴⁹ Zie voor een eerder overzicht van de argumenten pro en contra het waterspoor de beschouwing van H.J.M. Havekes en J.M.J. Leenen in HWS 1996, p. 467–473.

voor de agrarische sector dalen van 116 miljoen euro naar 60 miljoen euro⁶⁵⁰ en die voor de natuurterreinbeheerders van 14 miljoen euro naar 2 miljoen euro.⁶⁵¹ Deze verschuivingen worden opgebracht door de huishoudens en dan – voor huurders blijven de waterschapslasten ongeveer gelijk – met name die met een (dure) eigen woning. Bij een WOZ-waarde van 200.000 euro bedraagt de ‘schade’ circa 10 euro per jaar, terwijl deze bij een WOZ-waarde van 600.000 euro op circa 40 euro wordt geschat. Uiteraard betreffen deze cijfers, die per waterschap verschillend kunnen uitpakken, een landelijk gemiddelde. Zo maakt het bijvoorbeeld nogal wat uit of het desbetreffende waterschap reeds al dan niet de methode Delfland hanteert.

Als dit financieringselement uit het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel wordt gelegd naast de eerdere Unievoorstellen van 2001 dan kan worden geconstateerd dat de waterschappen daarin het nodige zullen herkennen. In algemene zin kan voorts worden geconstateerd dat het financiële bed weliswaar behoorlijk is opgeschud, maar het summum van eenvoud, te weten één waterschapsbelasting voor alle waterschapstaken, uiteindelijk niet is gerealiseerd. In essentie wordt dit veroorzaakt doordat voor de ‘droge voeten’ en het ‘schone water’, waartoe de waterschapstaken zijn terug te brengen, nu eenmaal met uiteenlopende heffingsgrondslagen en –maatstaven moet worden gewerkt. Door de Commissie Zevenbergen en de Commissie Togtema werd dit eerder reeds onderkend. In het bekende kostenterugwinningsartikel uit de KRW is dat niet veel anders. Al met al is – zoals terecht door de Commissie Togtema in 1999 werd benadrukt – een nieuw financieringssysteem dat in alle opzichten aan de eisen van rechtvaardigheid, efficiency

⁶⁵⁰ Door een niet voorziene en pas begin 2008 aan het licht getreden hogere waarde van (spoor)wegen, die de totale waarde van het agrarisch en overig ongebouwd substantieel verhoogt, valt dit voordeel naar verwachting uiteindelijk kleiner uit. Zie hiervoor HWS 2008, nr. 6, p. 8–9.

⁶⁵¹ Specifiek voor de categorie natuurterreinbeheerders rijst daardoor de – nergens in de parlementaire stukken gestelde – vraag of gezien dit uiterst beperkte bedrag niet van een heffing zou moeten worden afgezien. Gezien de perceptiekosten die het waterschap moet maken om dit bedrag te ontvangen (aparte kostentoedeling inclusief eventuele tariefdifferentiatie, heffingsaanslag), zou daar het nodige voor te zeggen zijn.

en effectiviteit voldoet en daarbij ook nog uitermate eenvoudig, fiscaal-juridisch onkwetsbaar en qua lastenverschuiving neutraal uitpakt, een utopie. Het toppunt van eenvoud valt in zoverre misschien nooit te bereiken; met de onderhavige wetswijziging wordt toch een stevige stap vooruit gezet. Zo stevig dat zelfs afscheid wordt genomen van het vertrouwde begrip 'omslag'. Deze term sluit niet langer aan bij het moderne fiscale regime, waar de hedendaagse praktijk voor het begrip 'heffing' kiest (MvT, p. 53). De breuk met het verleden wordt aldus nog eens treffend benadrukt.

Aan het eind van deze paragraaf mag niet onvermeld blijven dat de Tweede Kamer de onderhavige regeling op enkele niet onbelangrijke onderdelen heeft geamendeerd. Zo blijft op basis van een tweetal amendementen–Lenards/Van Lith de bestaande reductieregeling voor effluentlozingen van waterschappen op rijkswateren uiteindelijk toch in tact en zijn effluentlozingen van waterschappen op 'eigen' water vrijgesteld voor de verontreinigingsheffing.⁶⁵² Een amendement–Van Lith/Lenards voorziet voorts in een aanvullende mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor zg. bergingsgebieden en verharde openbare wegen.⁶⁵³ Voorts kan op basis van een amendement–Lenards/Van Lith in bijzondere omstandigheden het kosten-aandeel voor de ingezetenen iets worden verhoogd.⁶⁵⁴ Deze amendementen nemen niet weg dat de Tweede Kamer in grote lijnen goed bleek te kunnen leven met de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe financieringsstructuur. Ook de Raad van State had in zijn eerdere advies volstaan met het maken van enkele louter redactionele opmerkingen.

Ten slotte is het nuttig om ook hier actuele financiële cijfers te vermelden. In 2007 heffen de waterschappen in totaal ruim 2 miljard euro, waarvan circa 1250 miljoen euro voor het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer, circa 620 miljoen euro voor het waterkwantiteitsbeheer, circa 140 miljoen euro voor de waterkeringszorg, 52 miljoen euro voor de wegzorg en 4 miljoen euro voor de vaarwegzorg. De waterkwaliteitskosten worden voor ongeveer 70% door de huis-

⁶⁵² TK 2006–2007, 30601, nrs. 11 en 13.

⁶⁵³ TK 2006–2007, 30601, nr. 15.

⁶⁵⁴ TK 2006–2007, 30601, nr. 18.

houdens en 30% door bedrijven opgebracht. De omslagopbrengst wordt voor 47% door het gebouwde, voor 34% door de ingezetenen en voor 18% door het ongebouwde opgebracht. In zeven jaar is het aandeel van het ongebouwde teruggelopen van 30% naar 18%, terwijl dat van het gebouwde is gestegen van 42% naar 47% en van de ingezetenen van 28% naar 34%. Deze verschuiving⁶⁵⁵ houdt verband met de taakintensivering van het waterschap in het stedelijk gebied (waterbeheer in de 21^e eeuw, bestrijding wateroverlast e.d.).

8.9 Rapport Commissie Vellinga en rapport Deltacommissie

In het kader van een beschouwing over de financiering van de waterschapstaken mag het eind 2006 verschenen rapport van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen – naar haar voorzitter de Commissie Vellinga – niet ontbreken.⁶⁵⁶ Het rapport werd eind 2006 door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer gezonden.⁶⁵⁷ Dit rapport bevat namelijk in meer dan

⁶⁵⁵ Zie C. Hoeben, Rapport 'Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij Waterschappen', Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2003.

⁶⁵⁶ Rapport 'Tussensprint naar 2015; Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming', Amsterdam 2006.

⁶⁵⁷ TK 2006–2007, 18106, nr. 180. Het binnen een half jaar toegezegde kabinetsstandpunt was bij de afronding van dit onderzoek nog niet verschenen. De UvW reageerde pas zeer onlangs in een brief van 1 juli 2008, kenmerk 43941 EL, aan de staatssecretaris op het rapport, waaruit de gevoeligheid van de door de Commissie Vellinga aangesneden materie mag blijken. Genoemde reactie oogt overigens nog niet heel erg duidelijk. Enerzijds wordt daarin uitgesproken dat de waterschappen bereid zijn om na de derde landelijke toetsrapportage, dat wil zeggen in 2012, de verantwoordelijkheid voor de primaire keringen te gaan dragen. Daarbij wordt er op gewezen dat de waterschappen door de schaalvergrotingen in de afgelopen periode goed geëquipeerd zijn om deze verantwoordelijkheid te nemen, hetgeen ook past bij de door hen voorgestane rol van regionale waterautoriteit. Anderzijds bevat de reactie de volgende slotopmerkingen:

- het is evident dat er een rijksbijdrage blijft gelet op het nationaal belang;
- wat betreft de financiering is een evenwichtige spreiding van de lasten voor burgers, als wel tussen het Rijk en de waterschappen essentieel'.

één opzicht een verrassend en nieuw signaal, dat voor de toekomstige financiering van een belangrijk onderdeel van de waterschapstaken, te weten de bescherming tegen overstromingen, potentieel grote gevolgen kan hebben. Genoemde adviescommissie werd eind augustus 2006 ingesteld door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen. Zij kreeg tot taak de wijze van financiering van de primaire waterkeringen tegen het licht te houden en advies uit te brengen over alternatieve financieringsarrangementen, waarbij financiering via de waterschappen met name werd genoemd. De commissie was samengesteld uit een vijftal onafhankelijke deskundigen onder voorzitterschap van de heer prof. dr. ir. P. Vellinga van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het advies van de commissie bestaat uit een tweetal delen. Ten eerste een analyse en raming van wat er financieel nodig is om de primaire waterkeringen op orde te brengen en te houden en ten tweede een beschouwing over de meest geschikte vorm van financieren. In dit kader is met name dit tweede element van grote importantie. De belangrijkste conclusies van de commissie kunnen als volgt worden samengevat.

In haar inleidende beschouwingen beklemtoont de commissie dat ongeveer de helft van de waterkeringen die Nederland moeten beschermen tegen overstroming door de Noordzee en de grote rivieren (de zg. ruim 3.000 km primaire waterkeringen) niet voldoet aan de door de overheid gestelde veiligheidsnorm. De commissie acht deze situatie 'alarmerend' voor een land als Nederland, dat immers buitengewoon kwetsbaar is voor overstroming. In het geval van een doorbraak van de primaire waterkeringen gaat het om vele mensenlevens en om een economie die zeer zwaar zal worden beschadigd. Door een aantal ontwikkelingen (verdubbeling bevolking, toename van het beschermd kapitaal met een factor zeven, klimaatverandering en zeespiegelstijging) is deze veiligheidsnormering bovendien aan revisie (lees: aanscherping) toe. Gebrek aan voldoende financiële middelen is volgens de commissie

Aldus lijkt het er op dat de UvW het gedachtegoed van de Commissie Vellinga bepaald niet één-op-één overneemt. Dit laatste spoort ook met het verzoek om nader bestuurlijk overleg en de suggestie om ter zake advies te vragen aan de CAW en de Rfv, waarmee de reactie afsluit.

een van de hoofdoorzaken bij deze achterstand in het voldoen aan de wettelijke veiligheidsnorm. Tot 2020 is er geen zicht op verbetering (p. 1–2).

Met deze constatering presenteert de commissie overigens niets nieuws. Zij refereert terecht aan het eerdere advies van de Adviescommissie Water (AcW) onder voorzitterschap van Z.K.H. de Prins van Oranje. Twee maanden eerder had deze adviescommissie het (vorige) kabinet reeds opgeroepen om financiële reserveringen te maken voor noodzakelijke investeringen in de primaire waterkeringen om achterstanden in te halen en op zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de veiligheidsnormering.⁶⁵⁸ Daarbij werd onder meer opgemerkt: ‘... dat een meer zekere en continue financiering van de veiligheid tegen overstroming beter moet worden gewaarborgd dan tot nu toe, zodat deze financiering minder afhankelijk wordt van de politieke korte termijn agenda. Dit is een essentiële basisvoorwaarde voor het fysieke bestaan van grote delen van land en bevolking.’ De AcW drong aan op spoedige besluitvorming: ‘Langer talmen tast de geloofwaardigheid van de overheid aan.’ Niet onbelangrijk is dat deze commissie een afzonderlijke opmerking maakte over de positie van het waterschap: ‘Waterschappen spelen een onmisbare rol bij het realiseren van de waterveiligheid van Nederland. Initiatieven tot vergroting van de efficiency en slagvaardigheid van de samenwerking van de verschillende bij het waterbeheer betrokken bestuurslagen mogen er niet toe leiden dat de inzet, kennis en ervaring van deze (functionele) bestuurslaag onvoldoende gewaarborgd kunnen worden.’ Het advies van de AcW kreeg veel aandacht in de media en de Minister van Verkeer en Waterstaat zag zich dan ook genoodzaakt om in een brief van 25 oktober 2006 aan de Tweede Kamer spoorlags de inspanning van het kabinet op het terrein van waterveiligheid uiteen te zetten.⁶⁵⁹ Alhoewel die inspanning ook in financieel opzicht zeker niet gering is, wordt in de brief expliciet erkend dat het toch vooral het volgende kabinet is dat ‘zo spoedig mogelijk financiële reserveringen moet maken voor de noodzakelijke investeringen in de primaire waterkeringen om de achterstanden in te halen om op zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormering.’ Over de werkzaamheden van de inmiddels ingestelde Commissie Vellinga werd in de brief vreemd genoeg met geen woord gerept.

⁶⁵⁸ Advies ‘Veiligheid tegen overstromen’, Adviescommissie Water, Den Haag 2006.

⁶⁵⁹ TK 2006–2007, 27625, nr. 76.

Op basis van deze alarmerende situatie kiest de Commissie Vellinga als uitgangspunt dat alle primaire waterkeringen in 2015 moeten voldoen aan de wettelijke veiligheidsnorm. Volgens de commissie is hiervoor voor de jaren 2008–2011 een investeringsbedrag nodig van 930 miljoen euro per jaar, hetgeen gemiddeld 310 miljoen euro per jaar meer is dan voorzien in de huidige rijksbegroting. Voor de jaren 2012–2015 gaat het om circa 800 miljoen euro per jaar, hetgeen 500 miljoen euro per jaar meer is dan voorzien in het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2006. Met deze investeringen acht de commissie het mogelijk om in 2015 te voldoen aan de wettelijke veiligheidsnorm. De volgens de commissie benodigde aanscherping van de veiligheidsnorm – met de ‘economisch optimale veiligheid’ als uitgangspunt – vergt voor de jaren 2015–2025 daarnaast een additionele investering van in totaal circa 9 miljard euro. Na 2025 worden ten slotte jaarlijkse investeringsbedragen van 500 tot 800 miljoen euro voorzien (p. 8–10 en 15–20). De financiële raming van de commissie is hiermee toegelicht. Duidelijk is dat er een significant financieel probleem is, dat ook met het Coalitieakkoord van het Kabinet Balkenende IV geenszins de wereld uit is. Voorzover de daarin opgenomen extra financiële middelen voor ‘Water en Kust’ ten bedrage van 375 miljoen euro al volledig ten goede zouden komen van de primaire waterkeringen, hetgeen volstrekt onduidelijk is, zijn die bedragen ten enenmale onvoldoende. Alle reden dus om ook de ideeën van de Commissie Vellinga over de alternatieve financieringswijzen bij de kop te pakken.

De commissie zet allereerst de bestaande wettelijke regeling nog eens uiteen (p. 11–14). Ingevolge de Wet op de waterkering staat het Rijk aan de financiële lat voor de noodzakelijke investeringen, terwijl de waterschappen met uitzondering van de grote waterkeringen in beheer bij het Rijk (Afsluitdijk, Oosterscheldekering en Maeslantkering) de kosten van het beheer en onderhoud op zich nemen. De commissie acht deze financieringsregeling in overeenstemming met artikel 98 Waterschapswet. In een nogal summiere passage, die ik graag nader uitgewerkt had gezien, gaat de commissie in op mogelijke juridische acties in het licht van deze glasheldere financieringsregeling zowel tussen overheden onderling als van derden, die schade lijden ten gevolge van falende primaire waterkeringen (p. 13–14). Het lijkt er op dat de commissie zich realiseert dat de Haagse werkelijkheid soms een

andere is dan de wettelijk vastgelegde financieringsafspraken, zodat serieus naar financiële alternatieven gekeken dient te worden.

De commissie zet (p. 22–32) een drietal alternatieven naast elkaar: (verbeterde) financiering door de rijksoverheid, financiering door de waterschappen en financiering door de private sector. Dit drietal alternatieven wordt op p. 32 als volgt geëxpliciteerd:

‘1Verbeterde financieringswijze via de rijksoverheid. Een geormerkte belasting voor waterkeringen op rijksniveau wordt (...) als niet haalbaar gekwalificeerd. Het huidige systeem kan worden verbeterd door het gebruik van een meerjaren begrotingsfonds (glijdende looptijd van ca. 20 jaar) waarbinnen de middelen die nodig zijn voor het op orde houden van de primaire waterkeringen beter dan in de huidige situatie worden vastgelegd.

2 Financiering via waterschappen. In de huidige situatie heffen de waterschappen belastingen voor het beheer van waterkeringen, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Verhoging van de heffing ten behoeve van het op peil brengen en houden van de veiligheid van de primaire waterkeringen is goed mogelijk. Aan de overname van de verantwoordelijkheid voor het bijeenbrengen van de middelen, wordt gekoppeld het opzetten van een fonds voor nationale verevening zodanig dat profijt, solidariteit en bovenregionale belangen voldoende kunnen worden gehonoreerd. De rijksoverheid houdt het oppertoezicht en stelt minimumnormen vast.

3 Financiering langs private weg. Financiering van de primaire waterkeringen door verzekeringsmaatschappijen die werken met verplichte verzekering van burgers en bedrijven maakt (...) weinig kans in vergelijking met de heffing van doelbelastingen in de collectieve sfeer. Daarom wordt de PPS-constructie als meest kanshebbende, private variant gekozen in de vergelijking met de andere wijzen van financieren.’

Vervolgens wordt een viertal criteria ontwikkeld (p. 33–34) waaraan het drietal alternatieven wordt getoetst: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid en toekomstbestendigheid. Deze criteria worden nader onderverdeeld. Bij de effectiviteit gaat het om zekerheid over de inning, zekerheid over de aanwending van de middelen voor het doel waarvoor zij geïnd zijn en zekerheid dat met die aanwending ook de beoogde veiligheid tegen overstroming wordt bereikt. Bij de efficiëntie staat de in-

ning en de besteding centraal (mate van veiligheid per geïnvesteerde euro). Ook valt het creëren van meerwaarde hieronder, waarmee bedoeld wordt de mogelijkheid om waterkeringswerken te combineren met werken voor andere maatschappelijke doelen (recreatie, stedelijke ontwikkeling, natuur e.d.). Bij rechtvaardigheid draait het om profijt, solidariteit, inkomenseffecten en het honoreren van bovenregionale belangen. Bij toekomstbestendigheid ten slotte spelen bestendigheid voor externe veranderingen zoals bestuurlijke herindeling, verdergaande privatisering dan wel centrale/nationale sturing van het beheer van collectieve goederen en helderheid naar alle betrokkenen een rol.

Op basis van deze (sub)criteria worden de alternatieven door de commissie beoordeeld (p. 35–42), hetgeen als dat zo mag worden aangeduid in de navolgende ‘rapportcijfers’ resulteert:

- (verbeterde) financiering via de rijksoverheid: 6,3;
- financiering via de waterschappen met verevening: 7,1;
- private financiering PPS: 5,9.

Resumerend komt de Commissie Vellinga tot de conclusie (p. 42) dat: ‘financiering van de aanleg en versterking van de primaire waterkeringen door de waterschappen interessante perspectieven biedt. Niet alleen vanwege de noodzaak de achterstand op het gebied van veiligheid in korte tijd weg te werken, maar ook gezien op langere termijn, vanwege de meerwaarde die financiering door de waterschappen met zich meebrengt.’ In de samenvatting formuleert de commissie dit nog iets geprononceerder (p. 4–5): ‘Financiering door waterschappen biedt meer zekerheid dan financiering door de rijksoverheid. Waterschappen hebben bij de allocatie van middelen niet de concurrentie van andere maatschappelijke belangrijke doelen, zoals bij de centrale overheid. Voorts kunnen waterschappen versneld investeren door geld te lenen en af te lossen door afschrijving. Waterschappen kunnen, in ieder geval theoretisch, per euro meer veiligheid bieden omdat de financiële verantwoordelijkheid voor aanleg en onderhoud en voor de primaire en secundaire waterkeringen dan in één hand is. Dit maakt het mogelijk beter te optimaliseren. Ook wordt het gemakkelijker synergie te creëren met andere investeringen in de waterkeringszone.’ Bij dit alles moet scherp voor ogen worden gehouden dat de commissie dit model slechts mogelijk acht indien dit gepaard gaat met een onderling

vereveningssysteem tussen de waterschappen dat recht doet aan solidariteit en het bovenwaterschappelijk belang van de veiligheid tegen overstroming. Dit model komt aldus sterk overeen met de variant B uit het eerdergenoemde IBO-rapport, die immers ook van onderlinge verevening tussen de waterschappen uitging. De commissie bepleit uit te gaan van een zodanig vereveningsfonds dat 30% van de investeringskosten daaruit gedekt kan worden. Voorts realiseert de commissie zich terdege dat bij honorering van haar pleidooi de waterschapslasten aanzienlijk stijgen. Aanvankelijk met circa 300 miljoen euro per jaar, hetgeen 15% van de huidige belastingopbrengst is, en op langere termijn met circa 900 miljoen euro per jaar, hetgeen 45% van de huidige opbrengst is. Weliswaar wordt daarbij benadrukt dat de kosten van de primaire waterkeringen in de toekomst niet langer op de rijksbegroting drukken, zodat de rijksbelastingen met een even groot bedrag kunnen en moeten verminderen (p. 5); een zwartkijker zou echter kunnen riposteren dat de kern van het probleem er nu juist in schuilt dat de rijksbegroting die gelden momenteel onvoldoende bevat, zodat de rijksbelastingen niet of nauwelijks zullen kunnen dalen. Hierbij mag niet onvermeld blijven dat de commissie signaleert (p. 5) dat de waterschappen door de recente fusies beter dan voorheen in staat zijn deze taak, in casu de bescherming tegen overstroming, goed uit te voeren. Overigens beklemtoont de commissie (p. 5) dat de vraag langs welke weg de financiering loopt (Rijk of waterschappen) minder belangrijk is dan de vraag of snelle versterking van de primaire waterkeringen van de grond komt.

Uiteraard kan een oordeel over de aanbevelingen van de Commissie Vellinga hier niet achterwege blijven. Allereerst moet worden benadrukt dat het rapport van de Commissie Vellinga niet de indruk moet wekken dat het met de waterkeringszorg in ons land droevig gesteld zou zijn. In feite is de veiligheid tegen overstromingen nog nooit zo groot geweest. Uit de reeds enkele malen genoemde DHV-studie⁶⁶⁰ blijkt ook dat de Nederlandse institutionele aanpak, met een belangrijke rol voor het waterschap, de vergelijking met Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten goed kan doorstaan. Zo wordt op p. 5 onder meer opgemerkt dat de budgetten van de

⁶⁶⁰ Rapport 'In search of good watergovernance. An exploration of watergovernance arrangements abroad', p. 1–7.

waterschappen in Nederland veel zekerder zijn en ook de verdeling van verantwoordelijkheden in Nederland helderder is dan in de onderzochte casus. Voorts wordt de ‘institutionalisering’ van het waterbelang in de waterschappen als een positief element beschouwd; daardoor: ‘... is er wel een partij die voldoende geleitimeerd is om waterbelangen in ruimtelijke besluitvorming te agenderen’. En juist hieraan blijkt het in Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten te schorten. Anderzijds moeten de actuele problemen niet worden gebagatelliseerd. Ons land heeft op dit terrein een naam hoog te houden en die mag door financiële malheur niet in het geding komen. Inmiddels is de financiële nood voor de uitvoering van de versterkingswerken van het Hoogwaterbeschermingsprogramma tot 2012 gelenigd. Dit maakt het mogelijk in alle rust tot een oordeel over de aanbevelingen van de Commissie Vellinga te komen. Daartoe is onlangs ook een adviesaanvraag uitgebracht aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), waarin deze commissie verzocht is de opties van een gezamenlijk investeringsbudget van de waterschappen of een gezamenlijk investeringsbudget met het Rijk te beoordelen.⁶⁶¹ In dat kader is de CAW gevraagd wat de consequenties van beide opties voor de tekst van de Waterschapswet en de Waterwet zijn en wat een en ander betekent voor de in artikel 98 Waterschapswet neergelegde filosofie van de bovenwaterschappelijke belangen. Ten slotte is de CAW verzocht zich uit te spreken over de optimale wettelijke verankering van dit investeringsbudget en over de consequenties van deze beleidskeuze voor aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid bij het falen van een primaire waterkering ten gevolge van het uitblijven van de noodzakelijke versterking daarvan. Deze nadere adviesaanvraag weerspiegelt de zwaarte van de discussie en draagt er toe bij dat de aanbevelingen van de Commissie Vellinga grondig beoordeeld worden. Dit is terecht. Die aanbevelingen hebben immers potentieel grote consequenties voor de financiering van de waterschapstaken, zoals die in de vorige paragrafen is geschetst. Tot dusver was onomstreden dat juist bij de primaire waterkeringen bovenwaterschappelijke belangen in het geding zijn en rijksbijdragen dus op zijn plaats zijn. Thans wordt echter een geheel andere financieringsstructuur bepleit. In het rijtje Studiecommissie Waterschappen, regeringsnota uit 1977 en de Waterschapswet van 1992 hoort het rap-

⁶⁶¹ Bij het afsluiten van dit onderzoek moest dit advies nog verschijnen.

port van de Commissie Vellinga dan ook bepaald niet thuis. Dit geldt te meer waar de financieringsafspraken nog maar kort geleden opnieuw in de Wet op de waterkering zijn verankerd en artikel 98 Waterschapswet bij de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel volledig ongemoeid is gelaten. Vanuit deze optiek zou de discussie die thans door de commissie is aangezwengeld, eigenlijk niet nodig moeten zijn. In zoverre doet het gemis van een Waterschapsfonds, waaruit dergelijke bijdragen verleend kunnen worden, zich achteraf sterk voelen. Een rijksoverheid die ernst maakt van artikel 21 Grondwet en van haar inwoners naleving van de rechtsregels verlangt, zou zelf best het goede voorbeeld mogen geven door op de rijksbegroting voldoende financiële middelen voor de noodzakelijke versterkingswerken vrij te maken. Zo is het immers afgesproken en wettelijk vastgelegd. Betrouwbaarheid – de AcW spreekt in haar advies iets vriendelijker over ‘geloofwaardigheid’ – misstaat ook ‘Den Haag’ niet. In zoverre is de commissie naar mijn idee te snel over deze wettelijke context, waaronder de ontstaansgeschiedenis van artikel 98 Waterschapswet, heen gestapt. Een eventuele juridische procedure van een waterschap, liefst samen met een aantal bewoners van een onvoldoende beschermde woonwijk, tegen het Rijk waarin het benodigde investeringsbedrag wordt geclaimd, acht ik niet kansloos. Ik wijs daarbij op een niet onbelangrijk verschil met het hiervoor in paragraaf 8.3 besproken vroegere artikel 23, derde lid, Wvo dat immers in de vorm van een facultatieve bepaling was geformuleerd. Om die reden kon de Afdeling Rechtspraak in 1984 tot een ruime mate van beleidsvrijheid voor het Rijk concluderen. In de Wet op de waterkering is daarentegen sprake van een obligatoire formulering in de zin dat het Rijk 100% van de investeringskosten moet vergoeden. Uiteraard bestaat ook hier enige vrijheid doordat dit bedrag niet direct beschikbaar hoeft te worden gesteld; ik maak mij echter sterk dat het Rijk die beschikbaarheid niet jaren onbestraft zal kunnen traineren. Het feit dat deze financieringsregeling in goed bestuurlijk overleg tussen Rijk, provincies en waterschappen is afgesproken en wettelijk verankerd, kan daarbij een belangrijke rol spelen. Mogelijk kan ook de omstandigheid dat het kabinet Balkenende IV 10 miljard euro voor nieuw beleid te verdelen heeft, in dit kader van betekenis zijn. De toestand van ‘s Rijks financiën is bepaald anders dan die in 1984. In zekere zin (p. 13) wijst de commissie ook zelf in de richting van een dergelijke procedure die misschien, ook al ben ik geen groot liefhebber van overheden die el-

kaar voor de rechter dagen, maar eens gewoon gevoerd zou moeten worden. Het gaat immers om aanzienlijke bedragen en om een eventueel noodzakelijke ingrijpende herziening van het bestaande financieringsstelsel. Bovendien kunnen de waterschappen zich niet oneindig achter het uitblijven van rijks gelden verschuilen willen zij niet zélf door derden aansprakelijk worden gesteld voor het niet voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. Een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak⁶⁶² lijkt dit laatste te bevestigen. In deze casus kwam appellant met succes in het geweer tegen een eerdere uitspraak van de Rechtbank Leeuwarden. In geding was of Wetterskip Fryslân het volgens haar keur verplichte onderhoud aan een waterkering, die onomstreden niet aan de leggereisen voldoet, nog langer kon uitstellen, nu daardoor bij appellant oeverafkalving optreedt. De Afdeling stelt appellant in het gelijk in zijn verzet tegen de weigering van het wetterskip om handhavend tegen zichzelf op te treden. De Afdeling overweegt voorzover hier van belang:

‘2.3.3. Het Wetterskip heeft vanwege het achterstallig onderhoud aan de waterkeringen het buitengewoon onderhoud opgenomen in een prioriteitschema. De werken dienen met name vanwege de financiering te worden uitgevoerd in een periode tot 2016. Daarbij heeft het Wetterskip voorrang gegeven aan de meest kwetsbare gebieden.

De omstandigheid dat sprake is van achterstallig onderhoud aan waterkeringen, komt voor rekening van het Wetterskip. Weliswaar kan het dagelijks bestuur het Wetterskip toestaan een beperkte prioritering in het onderhoud aan te brengen, maar dat het door de achterstalligheid van het onderhoud voor het Wetterskip financieel en praktisch onmogelijk zou zijn in haar gehele werkgebied alle knelpunten tegelijk aan te pakken, zodat prioritering van het onderhoud noodzakelijk is en aan de meest kwetsbare gebieden voorrang moet worden gegeven, leidt niet tot het oordeel dat daarmee sprake is van zodanig bijzondere omstandigheden, dat het dagelijks bestuur voor een periode van meer jaren van handhaving heeft kunnen afzien. Mede gelet op de reeds verstreken periode waarin de waterkering hier aan de orde niet in overeenstemming met de legger is en het Wetterskip in strijd met artikel 7 van de Keur heeft verzaakt aan zijn buitengewone onderhoudsplicht te vol-

⁶⁶² ABRvS 16 juli 2008, nr. 200707655/1, LJN: BD7308.

doen, dient het dagelijks bestuur handhavend op te treden tegen het Wetterskip. De Afdeling wijst daarbij op de imperatieve formulering van artikel 7.'

Ook in het licht van deze uitspraak dient op korte termijn een oplossing voor de financieringsproblematiek te worden gevonden.

Anderzijds realiseer ik mij dat de Haagse werkelijkheid helaas wel eens anders is. Men kan de ogen daarvoor sluiten, maar dat zet weinig zoden aan de dijk. In zoverre moet de commissie een compliment worden gemaakt dat zij conform haar opdracht serieus en weloverwogen naar alternatieven heeft gezocht. Bij sommige passages, waaronder de toepassing van de beoordelingscriteria, valt het nodige op te merken, maar als bedacht wordt dat het rapport in vier maanden is opgesteld, kan het de toets der kritiek ruimschoots doorstaan. Belangrijkste pluspunt vormt in mijn ogen de heldere schets van de ernst van de situatie en de inventarisatie van de benodigde bedragen. Ook de beoordeling van het drietal alternatieve financieringswijzen is goed bruikbaar en geschikt voor bestuurlijke en politieke besluitvorming. Dat de private sector daarbij weinig kansen worden toegedicht lijkt mij terecht. 'De Staat, dat zijn de dijken', blijft indachtig artikel 21 Grondwet het motto. Of wordt het: 'De waterschappen, dat zijn de dijken'? De commissie bepleit uiteindelijk immers om ook de investeringskosten van de primaire waterkeringen via de waterschapsbelastingen te financieren. Daarmee is sprake van een opvallend signaal. Het gaat namelijk uit van een sterk geloof in de kracht van dat belastingstelsel. Nog maar drie jaar eerder verscheen het meergenoemde IBO-rapport dat een tweetal varianten bevatte dat vooral geloofde in financiering door het Rijk en aldus een einde zou betekenen voor dit belastingstelsel. Het kan verkeren. Hiermee is geenszins gezegd dat de voorkeur van de commissie geen nadere vragen oproept. Zo is het rapport buitengewoon kort door de bocht als het gaat om de principiële betekenis van de zg. bovenwaterschappelijke belangen, zoals deze in artikel 98 Waterschapswet hun vindplaats hebben gekregen. Voorts wordt wel erg makkelijk gedaan over de voorziene stijging van de tarieven van de waterschapsbelastingen en zal het nog veel hoofdbreken kosten om een evenwichtige verdeelsleutel voor de onderlinge kostenverevening te ontwerpen. Een niet onbelangrijk bezwaar van dergelijke vereveningsmodellen is bovendien dat 'hardlopers', dat wil zeggen waterschappen waarvan de waterkeringen reeds aan de veiligheidsnormen voldoen, nogal eens worden gestraft. De koers is niettemin helder doordat uitgegaan wordt

van de kracht van het belastingstelsel van de waterschappen en dat spreekt op zichzelf aan.⁶⁶³ Bovendien zou een dergelijke financieringswijze misschien niet bij de letter (veiligheid tegen overstroming is geen waterdienst), maar dan toch aansluiten bij de geest van het kostenterugwinningsprincipe van waterdiensten uit de KRW. Evident is dat ook voor de langere termijn dit alternatief de meeste financieringszekerheid biedt, hetgeen aan de belastingplichtigen van het waterschap uitgelegd moet kunnen worden.

Resumerend heb ik gemengde gevoelens ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie Vellinga om ook de investeringen in de primaire waterkeringen via de waterschapsbelastingen te financieren. Een dergelijke constructie staat enerzijds haaks op de eerdere bevindingen van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977, zoals die later in artikel 98 Waterschapswet zijn vastgelegd en nadien in de Wet op de waterkering zijn herbevestigd. De constructie moet in zoverre beschouwd worden als ultimum remedium. Zij komt pas in beeld als het Rijk geen kans ziet haar financiële verplichtingen na te komen. In wezen geef ik hiermee aan dat de huidige discussie eigenlijk niet nodig zou moeten zijn. Wat nodig is, is dat het Rijk zijn financieringsbelofte nakomt, in welk kader een Waterschapsfonds goede diensten had kunnen bieden. Dit neemt anderzijds niet weg dat de ogen voor de realiteit niet gesloten moeten worden. Het ontbreken van voldoende rijksmiddelen voor de noodzakelijke dijkversterkingen is namelijk een constante factor in de afgelopen decennia geweest. Rigoureuze ingrepen zijn in zoverre gerechtvaardigd. Voor het pleidooi van de commissie om ook de investeringskosten van de primaire waterkeringen via het belastingstelsel van de waterschappen te financieren is dus zeker het nodige te zeggen. Ik ben alles bijeengekomen dan ook geneigd dit tot op zekere hoogte te volgen. De zekerheid dát de benodigde gelden bijeengebracht worden weegt hier inderdaad zwaarder dan de wijze waarop dit geschiedt. Tot grote ingrepen in het (nieuwe) belastingstelsel van de waterschappen behoeft dit niet te leiden, al lijkt op zijn minst heroverweging van de kos-

⁶⁶³ In waterschapskring werd al eerder op een dergelijke financieringsstructuur gezinspeeld. Zie R.J. van der Kluit, HWS 2005, nr. 22, p. 5. Zie voor een tegengesteld geluid voormalig UvW-voorzitter De Graeff, TO 2007, nr. 3, p. 89–91.

tentoedelingssystematiek op zijn plaats. Juridische knelpunten staan hieraan echter niet in de weg. Mogelijke knelpunten zijn veeleer van maatschappelijke aard: zijn burger en bedrijf bereid om de kosten van de versterking van de primaire waterkeringen in de toekomst via een substantieel hogere watersysteemheffing van het waterschap te betalen? Wél zou de onderlinge verevening wat mij betreft achterwege mogen blijven, doordat dit volstrekt haaks staat op het uitgangspunt dat de kosten die in een bepaald gebied worden gemaakt door de belastingplichtigen in dat gebied worden opgebracht.⁶⁶⁴ Bovendien schuilt hier mogelijk wel een fiscaal-juridisch knelpunt doordat ook in die waterschappen waar de waterkeringstaak in het geheel niet uitgeoefend wordt (De Dommel, Regge en Dinkel en Velt en Vecht), een substantiële belasting wordt opgelegd. De vereveningsgedachte staat aldus in meer dan één opzicht haaks op de uitgangspunten voor de financiering van de waterschapstaken. Voor dit deel van de kosten zou het Rijk garant moeten blijven staan, zodat sprake is van een gezamenlijk investeringsbudget van de waterschappen met het Rijk. Dit markeert ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen voor de veiligheid tegen overstromingen. Gezien de ervaringen van de afgelopen decennia verdient het daarbij aanbeveling het financiële aandeel van het Rijk wettelijk sterker te verankeren, waarmee de facto sprake zou kunnen zijn van een Waterschapsfonds. Bovendien zou de nieuwe financiële regeling pas moeten gelden nadat de waterkeringen op orde zijn gebracht, dat wil zeggen aan de veiligheidsnormen voldoen. Het belastingstelsel van het waterschap zou aldus qua betekenis en omvang versterkt worden. Nu is dat vanzelfsprekend geen doel op zich; het doel bestaat uit een adequate financiering van de taakuitoefening, maar die is zoals door de Commissie Vellinga is geconcludeerd beter verzekerd via financiering door de waterschappen.

Het ziet er overigens sinds kort naar uit dat het toekomstbeeld van de Commissie Vellinga achterwege kan blijven. In haar begin september 2008 gepresenteerde

⁶⁶⁴ Vanwege de sterk uiteenlopende heffingstarieven is ook in het kader van de Wvo in het verleden onderlinge verevening van tarieven overwogen, zie H.J.M. Havekes, Wb 1984, p. 276–281. Het is echter nooit van deze constructie gekomen.

rapport 'Samen werken met water'⁶⁶⁵ benadrukt de Deltacommissie 2008 onder voorzitterschap van oud-minister Veerman met de Commissie Vellinga dat bij het realiseren van waterveiligheid geld geen probleem mag zijn. Volgens de Deltacommissie zou ons land minstens 0,5% van het BBP – in 2007 circa 550 miljard euro – aan waterveiligheid moeten willen besteden (p. 80). Vervolgens scheiden de wegen van de Deltacommissie en de Commissie Vellinga zich, waarbij opvalt dat in het rapport van de Deltacommissie op dit specifieke punt niet naar de eerdere aanbevelingen van de Commissie Vellinga verwezen wordt. Waar zit die scheiding dan in? Waar de Commissie Vellinga wat de financiering betreft een centrale rol voor het belastingsysteem van de waterschappen ziet weggelegd, bepleit de Deltacommissie de instelling van een Deltafonds voor de financiering van het door haar bepleite Deltaprogramma, dat een scala aan ingrijpende en kostbare maatregelen bevat. Dit fonds wordt in haar optiek beheerd door de Minister van Financiën, maar staat 'op afstand' van de rijksbegroting of andere fondsen, zoals het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking, die immers (ook) andere doelen dienen. De voeding van dit Deltafonds, dat in een nieuwe Deltawet zou moeten worden vastgelegd, vindt plaats door een combinatie van lenen en (een gedeelte van de) aardgasbaten (p. 81). De Deltacommissie hanteert in dat kader de metafoor van 'ondergronds vermogen omgezet in bovengrondse veiligheid'(p. 82). Bij haar argumentatie om de aardgasbaten (deels) te gebruiken voor de voeding van het Deltafonds (p. 81–82) wijst de commissie er onder meer op dat dit geen toename van de schuld (van Rijk of waterschappen) en geen toename van de lastendruk van burgers en bedrijven tot gevolg heeft. Aldus staat de Deltacommissie een financieringsstructuur voor ogen die nadrukkelijk afwijkt van de aanbevelingen van de Commissie Vellinga op dit terrein, maar ontegenzeggelijk beter aansluit bij de eerdere beschouwingen in het rapport van de Studiecommissie Waterschappen, de regeringsnota uit 1977 en de totstandkomingsgeschiedenis en strekking van de Waterschapswet. Naar uit mijn beschouwing over het rapport van de Commissie Vellinga is gebleken, heeft het pleidooi van de Deltacommissie mijn hartelijke instemming. Dat pleidooi maakt die beschouwing echter niet overbodig. In de eerste

⁶⁶⁵ Rapport 'Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008', Den Haag 2008.

plaats heeft die beschouwing een principiële theoretische betekenis inzake de financiering van de waterschapstaken, die hier ook vanuit historisch perspectief niet gemist kan worden. In de tweede plaats dient nog politieke besluitvorming over de aanbevelingen van de Deltacommissie plaats te vinden. De eerste reacties mogen weliswaar positief worden geïdentificeerd, het instellen van aparte fondsen ontmoet in het algemeen bezwaren.⁶⁶⁶ In de derde plaats moet worden bedacht dat het pleidooi van de Deltacommissie om de aardgasbaten (deels) te benutten niet synchroon loopt met de tijdhorizon van de commissie. Die loopt immers tot 2200, terwijl de aardgasbaten al veel eerder zullen zijn opgedroogd. Dit vormt voor de toekomst dan ook een ongewis element in de zienswijze van de commissie over het Deltafonds. Niet denkbeeldig is dat in de toekomst opnieuw discussie ontstaat over de financieringsstructuur voor de waterveiligheid. Ook in dat opzicht kan eerder bedoelde beschouwing over het rapport van de Commissie Vellinga hier niet achterwege blijven.

8.10 Slotbeschouwing

Met voorgaande beschrijving van de regeling inzake de waterschapsfinanciering in de Wet modernisering waterschapsbestel, de bevindingen van de Commissie Vellinga en het recente rapport van de Deltacommissie nadert dit hoofdstuk zijn afronding. Resumerend kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

De eerste en belangrijkste conclusie luidt dat de Wet modernisering waterschapsbestel ten principale het eigen belastinggebied van het waterschap in stand houdt. De wetswijziging sluit aldus goed aan bij de eerdere conclusies van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota uit 1977, zoals deze in 1992 in de Waterschapswet zijn vastgelegd. Dit vormt uiteraard een cruciaal gegeven, te meer

⁶⁶⁶ De kabinetsreactie (TK 2007–2008, 31710, nr. 1, p. 4) oogt enigszins zuinig op dit specifieke punt en meldt dat de aangekondigde Deltawet onder meer ‘de wijze waarop een solide financiële basis geregeld wordt’ zal bevatten. De term ‘Deltafonds’ lijkt hier bewust te worden vermeden. De door de Deltacommissie bepleite Deltaregisseur, Deltaprogramma en Deltawet worden namelijk expliciet overgenomen door het kabinet.

waar dat (ruime) eigen belastinggebied zonder twijfel voor het waterschap altijd een wezenskenmerk is geweest, waarvoor ook in het buitenland veel belangstelling bestaat.⁶⁶⁷ Met deze wetswijziging lijken nieuwe discussies a la IBO dan ook voorlopig afgewend en dat is in meer dan een opzicht een goede zaak. Op zichzelf is een waterschap zonder eigen belastinggebied weliswaar denkbaar; de voorafgaande paragrafen hebben evenwel laten zien dat juist het eigen belastingstelsel het waterschap als krachtige, zelfstandige overheid positioneert en een deugdelijke uitvoering van de aan het waterschap toevertrouwde taken bevordert. Het eigen belastingstelsel voorziet immers in een 'afgezonderd', dat wil zeggen geoormerkt, publiek vermogen dat volledig ten goede komt aan het waterbeheer. In dit verband wijs ik op het nationale verleden, waarin in de jaren vóór de watersnoodramp in 1953 en de bijna overstroming in het rivierengebied uit 1995 de benodigde rijksmiddelen regelmatig naar andere doelen werden overgeheveld.⁶⁶⁸ Thans is de situatie helaas niet veel beter. Het Rijk ziet opnieuw niet goed kans om de benodigde gelden voor het rijksaandeel in de versterking van de primaire waterkeringen vrij te

⁶⁶⁷ Zo bleek de zware Amerikaanse delegatie die na Katrina Nederland bezocht met name geïnteresseerd in het eigen belastingstelsel van het waterschap en het daardoor 'afgezonderde', geoormerkte publieke vermogen, zie NRC Handelsblad van 13 januari 2006, p. 3. Met het oog op deze belangstelling verscheen eerder 'Success Factors in self financing local water management', R.W. Uijterlinde, A.P.A.M. Jansen en C.M. Figuères, Unie van Waterschappen, Den Haag 2003.

⁶⁶⁸ Zie de bijdrage van Kees Slager aan 'Plaatsen van herinnering. Nederland in de twintigste eeuw' onder redactie van Wim van den Doel, Amsterdam 2005, p. 221–231. Slager vermeldt dat het Rijk in 1952 nieuwe bezuinigingen doorvoerde bij de kustverdediging, die nodig waren vanwege de stijgende uitgaven bij het Ministerie van Oorlog. Daardoor trok ons land voor de verdediging tegen de aartsvijand het water dat jaar nog geen 11 miljoen gulden uit en voor de verdediging tegen een aanval van de Sovjet-Unie het tweehonderdvoudige: 2.153 miljoen gulden. Zie voorts 'Waterschappen slaan alarm', Wb 1982, p. 536, 'Veiligheid op tocht voor een handvol geld', Wb 1982, p. 538, de voorfinanciering van het rijksaandeel in de waterkeringskosten voor 75 miljoen gulden, Wb 1983, p. 60, en de (mislukte) poging van minister Smit-Kroes om de kosten van de Stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg voor een belangrijk deel (bijna 200 miljoen gulden) door alle – dat wil zeggen niet alleen de direct belanghebbende – waterkering-beherende waterschappen in Nederland te laten opbrengen, Wb 1988, p. 770 en Wb 1989, p. 22–25.

spelen. De Commissie Vellinga heeft becijferd dat dit in een tekort van enkele honderden miljoenen euro's per jaar resulteert. Dit toont tegelijkertijd de kracht en noodzaak van het eigen belastinggebied van de waterschappen aan. De Commissie Vellinga heeft eind 2006 bepleit om deze kracht te benutten en ook de investeringskosten van de primaire waterkeringen volledig via de waterschapbelastingen te financieren. Evident is dat dit pleidooi een enorme versterking van het belastingstelsel van het waterschap impliceert. Weliswaar zou honorering daarvan een opvallende breuk met het verleden betekenen; langer doorgaan met de bestaande financiële afspraken is inderdaad moeilijk te verdedigen. Een adequate taakuitoefening dient hier voorop te staan en de benodigde financiële middelen dienen dus verzekerd te zijn. De Deltacommissie ziet deze verzekering in haar recente rapport in een nieuw in te stellen Deltafonds liggen, dat de waterschapsbelastingen ongemoeid laat.

Een tweede conclusie luidt dat een desbetreffende significante verruiming van het belastingstelsel van het waterschap uitermate zorgvuldig aan de samenleving moet worden uitgelegd. Weliswaar verschijnen met een zekere regelmaat berichten waaruit zou blijken dat de Nederlandse burger best bereid is om enkele tientallen euro's extra aan de kosten van de droge voeten te spenderen⁶⁶⁹, de werkelijkheid is wel eens weerbarstiger. Dit mag blijken uit het bijna voorspelbare verzet tegen de hoogte en stijging van de waterschapstarieven, dat ook bij de publicatie van het voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel in het najaar van 2005 snel de kop op stak. Nadat een wakkere krant de voorziene stijging van inderdaad wel 10 euro per jaar had opgespoord, stelde een even wakker kamerlid direct kamervragen.⁶⁷⁰ Uiteraard moet het waterschap waken voor sterk stijgende tarieven voor burger en bedrijf. Aangezien die burger en dat bedrijf in het waterschapsbestuur

⁶⁶⁹ Aldus een persbericht van de Nederlandse Waterbond van 28 december 2005, die zich baseerde op een representatieve TNS-NIPO enquête onder 1100 Nederlanders. Eerder was uit een representatieve steekproef onder 5.000 huishoudens gebleken dat het Nederlandse gezin gemiddeld bereid zou zijn om ruim 100 euro per jaar extra te willen betalen voor schoon oppervlaktewater. Zie hiervoor Roy Brouwer, 'Wat is schoon water de Nederlander waard?', *H₂O* 2004, nr. 12, p. 4–5.

⁶⁷⁰ TK 2005–2006, Aanhangsel 513, p. 1095–1096. Zie voor recente kamervragen over de waterschapstarieven TK 2007–2008, Aanhangsel 1319 en 1320, p. 2829–2834.

prominent vertegenwoordigd zijn, behoeft voor onnodige tariefstijgingen ook niet te worden gevreesd. Bij de waterschappen is in het algemeen sprake van evenwichtige ontwikkelingen op dit terrein, ook in vergelijking met andere decentrale belastingen.⁶⁷¹ Zo stijgt de opbrengst van de waterschapsheffingen in 2008 ten opzichte van 2007 met 2,2%, nauwelijks meer dan de inflatie.⁶⁷² Dankzij een eenmalige onttrekking uit de algemene reserve van 250 miljoen euro door de Nederlandse Waterschapsbank NV medio 2007⁶⁷³, waarvan vooral de waterschappen als aandeelhouder profiteren, lijkt ook in de nabije toekomst van een evenwichtige ontwikkeling sprake te kunnen zijn. Deze geruststellende woorden nemen niet weg dat de voorstellen van de Commissie Vellinga tot substantiële tariefstijgingen zouden leiden. Op korte termijn circa 15%; op langere termijn circa 50% per jaar. Een dergelijke boodschap dient uiteraard buitengewoon goed door Rijk en waterschappen te worden uitgedragen.

Een derde conclusie betreft de opvallende aandacht van het Ministerie van Financiën voor decentrale belastingen. Het heeft er veel van weg dat men aan de Korte Voorhout van mening is dat alle belastingen bij voorkeur door Financiën opgelegd moeten worden. De vrijwel gelijktijdige aanval op het belastinggebied van waterschap en gemeente (OZB) kan nauwelijks op toeval berusten. Dat die aanval bij het waterschap, zij het met moeite, gepareerd werd en bij de gemeente deels slaagde (afschaffing gebruikersdeel OZB), is een afzonderlijke studie waard. Op deze plaats is het zaak om de vaak vooral op politieke overwegingen gebaseerde afkeer tegen decentrale belastingen aan te stippen. Die afkeer is misplaatst, nu uit onderzoek regelmatig naar voren komt dat een belangrijk bijkomend voordeel van het decentrale belastinggebied is, dat dit tot een zorgvuldiger afweging van kosten tegen baten leidt.⁶⁷⁴ Het beste bewijs daarvan vormt misschien het feit dat gemeenten en

⁶⁷¹ Zie voor een recent overzicht TK 2007–2008, 31200 B, nr. 2, opgenomen in *Belastingblad 2007*, p. 1232–1236.

⁶⁷² Bron: Persbericht CBS 11 februari 2008, zie *Belastingblad 2008*, p. 448–449.

⁶⁷³ Bron: NWB Halfjaarbericht 2007, p. 8.

⁶⁷⁴ Zie o.m. rapport 'Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten', P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen, Den Haag 2004, p. 13. Prof. Boorsma maakte ook deel uit van de Commissie Vellinga. Overigens wordt uiteenlopend gedacht over dit effect. Zie hiervoor A.J.W.M. Verhagen, 'Aanslag op belasting', Alphen aan den Rijn 2006, p. 60–61.

waterschappen hun tarieven met het oog op de sterk gestegen huizenprijzen de afgelopen jaren consequent hebben verlaagd, terwijl het tarief of beter gezegd het percentage van de overdrachtsbelasting ongewijzigd is gebleven en voor het Rijk dus in een van de bekende 'meevallers' resulteerde. Iets meer waardering voor het decentrale belastinggebied⁶⁷⁵ is ook vanuit dit perspectief op zijn plaats. Het Coalitieakkoord van het Kabinet Balkenende IV lijkt dit te beseffen doordat expliciet gezinspeeld wordt over verruiming van het lokale belastinggebied (p. 36). Afgezien van een dergelijke verruiming steekt het lokale belastinggebied in ons land schril af tegen de omvang van het centrale belastinggebied.⁶⁷⁶

Een vierde en laatste conclusie luidt als volgt. Het belastingstelsel van het waterschap is versterkt en gemoderniseerd uit de discussies van de afgelopen jaren te voorschijn gekomen. Die modernisering en vereenvoudiging zal sommigen nog niet ver genoeg gaan⁶⁷⁷, maar verdient op hoofdlijnen ondersteuning. Bij honorering van het pleidooi van de Commissie Vellinga krijgt dat belastingstelsel bovendien een stevige nieuwe impuls, waarbij wijzigingen in het nieuwe stelsel dat met ingang van 2009 in werking treedt niet op voorhand uit te sluiten zijn. Zo lijkt tenminste artikel 98 Waterschapswet zijn langste tijd te hebben gehad en is bepaald niet ondenkbaar dat ook de nieuwe kostentoedelingsmethodiek weer aanpassing behoeft. Op de middellange termijn kunnen daarnaast ook externe ontwikkelingen grote repercussies voor het belastingstelsel van het waterschap hebben. Wanneer (eindelijk) serieus gesleuteld mocht gaan worden aan de beperking c.q. afschaffing van de hypotheekrenteaftrek zal dat onvermijdelijk tot discussie leiden over alle belastingen op gebouwde onroerende zaken. Dat kan mogelijk ook gevolgen hebben

⁶⁷⁵ Zie 'Lokaal bestuur en financiële autonomie', J.W.M. Engels, Gemeentestem 2007, no. 7270, p. 179–186.

⁶⁷⁶ Zie voor een overzicht de beschouwing in Elsevier van 25 augustus 2007, p. 50–57, waarin terecht gewezen wordt op het feit dat de lokale belastingen voor de burger veel 'zichtbaarder' zijn dan veel rijksbelastingen, zoals de inkomstenbelasting en de BTW, die als het ware in het (bruto-)loon en de prijzen van producten en diensten 'verstopt' zitten. Hierin ligt dan ook waarschijnlijk de oorzaak van de hoge 'irritatiefactor' van de lokale belastingen.

⁶⁷⁷ Van Hall merkt in zijn bijdrage 'Enige observaties omtrent waterschapsbelastingen' in de jubileumbundel 'Belastingblad 25 jaar', Deventer 2007, op p. 31 op: 'Het blijft een complex systeem'.

voor de omslag gebouwd van het waterschap. Niet ondenkbaar is dat deze belastingen tegen een eventuele afschaffing van de hypotheekrenteaf trek worden weggestreept. De waterschappen doen er goed aan zich hierop reeds te prepareren, waarbij het samensmelten van deze heffing met de bestaande ingezetenenheffing voor de hand ligt. Ook het ten gevolge van de komende kilometerbeprijzing vervallen van de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting is in dit verband van betekenis. Het IPO heeft immers met het kabinet afgesproken dat in een vervangende provinciale belasting zal worden voorzien.⁶⁷⁸ Denkbaar is dat hierbij aan een provinciale ingezetenenbelasting wordt gedacht. Denkbaar is evenzeer dat een dergelijke belasting door de waterschappen zal worden geheven, aangezien de provincies daar geen ervaring mee hebben en de perceptiekosten moeten worden gedrukt.⁶⁷⁹ Ook hierop zouden de waterschappen zich nu reeds moeten voorbereiden. Alles bijeengenomen impliceert dit dat het belastingstelsel van het waterschap ook in de toekomst geen rustig bezit zal zijn en regelmatig zal moeten worden aangepast. Uit dit hoofdstuk is gebleken dat dit de afgelopen decennia niet veel anders is geweest en dat het niet in de laatste plaats de waterschappen zélf zijn geweest die aandringen op vernieuwing. Dat zij mede-opdrachtgever van de Commissie Vellinga zijn geweest geeft daar opnieuw blijk van. Voor fiscale innovatie behoeft dus niet te worden gevreesd, mits daarbij scherp voor ogen wordt gehouden dat voor een adequate taakuitoefening een ruim eigen belastinggebied van het waterschap een primaire randvoorwaarde is.⁶⁸⁰ Juist in dat ‘afgezonderde’ en gegaran-

⁶⁷⁸ Zie TK 2007–2008, 31305, nr. 35.

⁶⁷⁹ Zie in deze zin het reeds uit 2002 daterende rapport van de ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (Commissie Boorsma), waarin een provinciale ingezetenenheffing wordt gesuggereerd die meelift met de ingezetenenomslag van de waterschappen (Rapport ‘Financiële slagkracht van de provincies’, Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2002, p. 39–45).

⁶⁸⁰ Duidelijk mag zijn dat ik het betoog van Hoeben, die stelt dat nu het waterschap maar een beperkt takenpakket bezit het niet over een (ruim) eigen belastinggebied behoeft te beschikken, afwijst. Zie C. Hoeben, WFR 2006, p. 357 e.v. Zie mijn reactie en haar naschrift in WFR 2006, p. 539–541. Haar Groningse collega De Kam betoogde overigens tijdens een op 23 februari 2005 door de Raad voor de financiële verhoudingen georganiseerd symposium ‘De prijs van water: wie betaalt de rekening?’ dat het huidige decentrale financieringssysteem van het waterschap door de bank genomen naar behoren werkt, hoewel het natuurlijk op onderdelen ver-

deerde publieke vermogen schuilt immers de kracht van het waterschapsinstituut. Naar financiering van deze taken via de algemene middelen van het Rijk (zie de nationale varianten uit het IBO-rapport) moet dan ook niet (langer) worden gestreefd. Door de Commissie Vellinga is geconcludeerd dat het belastingstelsel van het waterschap een betere garantie biedt dat de benodigde financiële middelen bijeen worden gebracht dan financiering door het Rijk. Het belastinggebied van het waterschap leidt er, zoals in het kabinetsstandpunt IBO is benadrukt, bovendien toe dat de in een bepaald gebied benodigde middelen door de belastingplichtigen in dat gebied worden opgebracht en aangewend. Dit biedt goede mogelijkheden voor publieke verantwoording en controle.

Ik ben in zoverre positief over de ontwikkeling die de financiering van de waterschapstaken de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Met de nieuwe regeling in de Wet modernisering waterschapsbestel blijft het belastinggebied van het waterschap in tact en wordt een zekere vereenvoudiging aangebracht. De voorstellen van de Commissie Vellinga resulteren mogelijk in een significante versterking van de betekenis van dit belastinggebied, die aan burger en bedrijf moet kunnen worden uitgelegd. Leven in een 'Land in Zee' kost nu eenmaal geld. Dit positieve oordeel wil overigens niet zeggen dat op de (nieuwe) financieringsstructuur geen kritiek valt uit te oefenen. In mijn ogen is die met name op een viertal onderdelen voor verdere verbetering vatbaar.

Allereerst moet met de Commissies Zevenbergen en Togtema worden erkend dat het summum van de eenvoud, dat wil zeggen één waterschapsbelasting, een utopie is. Een belastingstelsel met alleen een aanslag voor de huishoudens oogt op het eerste gezicht interessant, maar doet geen recht aan het gegeven dat de droge voeten en het schone water om verschillende grondslagen vragen en dat bij de taakuitoefening door het waterschap ook andere 'belangengroepen' gediend worden. Bovendien zou – zoals in hoofdstuk 10 nog zal blijken – een dergelijke opzet in strijd komen met de bepalingen inzake de kostenterugwinning van waterdiensten

beterd kan worden. De Kam hanteerde in dat kader het adagium: 'Don't fix it if it ain't broke.' Jaarrapport Rfv 2005, september 2005, p. 31. Zie over dit rapport A. van Hall, 'Geen centrale financiering van het waterbeheer a.u.b.', Staatscourant 21 oktober 2005, nr. 205, p. 4.

in artikel 9 KRW, dat immers tenminste van huishoudens, bedrijven en landbouw een ‘redelijke bijdrage’ verlangt. Suggesties om de landbouwsector fiscaal maar over het hoofd te zien⁶⁸¹, stranden om deze reden. De Wet modernisering waterschapsbestel brengt niettemin reeds een behoorlijke vereenvoudiging aan door een aantal voorheen afzonderlijke heffingen ineen te schuiven. Spijtig is dat deze vereenvoudiging op aandrang van de UvW en de landbouwsector weer enigszins ongedaan is gemaakt. De mogelijkheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen te verhogen en om tariefdifferentiatie toe te passen maken het nieuwe systeem weer extra ingewikkeld. Dit laatste mag blijken uit het feit dat een waterschap dat de ruimte voor tariefdifferentiatie breed en cumulatief hanteert, zichzelf geconfronteerd ziet met enkele tientallen belastingtarieven (!). Het is de vraag of de recente aanbeveling van de UvW aan haar leden om terughoudend met deze mogelijkheid om te gaan⁶⁸² hier voldoende soelaas zal bieden. Beide regelingen hadden dan ook beter achterwege kunnen blijven.⁶⁸³

Een tweede kritiekpunt betreft niet de waterschapsbelastingen, maar de rijksheffing op grond van de Wvo. Opvallend is dat deze heffing buiten de discussie is gebleven die de afgelopen jaren over de financiering van het waterbeheer is gevoerd. In mijn ogen is dat niet terecht. Uit dit hoofdstuk is gebleken dat deze rijksheffing in de richting van de waterschappen tot ‘uitwijkgedrag’ leidt, dat uit financieel oogpunt begrijpelijk, maar uit waterkwaliteitsoogpunt lang niet altijd wenselijk is. Effluenten van rwzi’s kunnen nu eenmaal het best op groot ontvangend oppervlaktewater worden geloosd, en dat is in de regel het rijkswater. Ook in de richting van het bedrijfsleven heeft deze heffing veel van zijn onderscheidend vermogen verloren. Steeds minder bedrijven draaien op voor de beheerkosten van het Rijk. Een en ander dient dan ook op korte termijn in een serieuze gedachtewisseling over de toekomst van de rijksheffing te resulteren waarbij geheel nieuwe formules (financiering beheerkosten Rijk via de Wbm, via een systeem van emissierechten, volledige vrijstelling voor de waterschappen, vrijstelling voor bedrijven die aan verscherpte lozingseisen voldoen, belasting op andere stoffen e.d.) niet op voorhand

⁶⁸¹ Zie aldus de bijdrage van A. van Hall in ‘Natuurlijk van belang’, p. 183–185.

⁶⁸² Handreiking tariefdifferentiatie van 9 januari 2008, kenmerk 40755 LB.

⁶⁸³ Zie in dezelfde zin P. van den Berg en R.J.J. Lazaroms, WFR 2007, p. 644.

uitgesloten moeten worden. Uiteraard zal een nieuwe opzet moeten blijven passen in het systeem van artikel 9 KRW. Ook binnen dat systeem lijken echter verbeteringen mogelijk.⁶⁸⁴

Een derde kritiekpunt sluit hier in zekere zin bij aan. De nieuwe regeling van de zuiveringsheffing en de heffing op rechtstreekse lozingen laat alles wel erg veel bij het oude in de zin dat de heffing overwegend gebaseerd blijft op de lozing van zuurstofbindende stoffen en enkele zware metalen. Een criticaster zou kunnen spreken van 'oude wijn in nieuwe zakken'. Zonder de heffing op zuurstofbindende stoffen af te willen schaffen, zou naar mijn idee toch gekeken moeten worden naar heffingen op andere, voor de waterkwaliteit veel schadelijker stoffen en heffingen op diffuse bronnen, die vandaag de dag immers de 'klassieke' puntlozingen qua belasting van het oppervlaktewater ruimschoots overtreffen.⁶⁸⁵

Ten slotte is de kwestie van het regenwater (de zg. neerslagcomponent) blijven liggen. Met de aanbeveling van de Commissie Togtema om de daarmee gemoeide kosten niet langer via de zuiveringsheffing, maar via de watersysteemheffing in rekening te brengen, is niets gedaan.⁶⁸⁶ Aangezien het regenwater ten principale on-

⁶⁸⁴ Ook E. Gergin komt in zijn recente afstudeerscriptie 'Rijksheffing op directe lozingen. Voortzetting heffing in deze vorm nog gerechtvaardigd?' aan de Universiteit Twente tot de conclusie dat de opzet van de rijksheffing dient te worden gezien. Gergin constateert onder meer dat deze opzet al zo'n dertig jaar ongewijzigd is gebleven, terwijl de lozingssituatie en de kostenveroorzakende factoren sterk gewijzigd zijn. Zo komt 95% van de opbrengst van de rijksheffing uit de lozing van zuurstofbindende stoffen, die voor de waterkwaliteit nauwelijks nog een probleem oplevert. De problemen schuilen tegenwoordig vooral in de lozing van zware metalen en diffuse bronnen van waterverontreiniging, die nauwelijks of niet zijn belast.

⁶⁸⁵ Zie hiervoor reeds de bijdrage van M.A. Hofstra en J. Leentvaar aan '25 jaar Wvo', P. 283–326. Gezien de nadruk die de KRW op de aanpak van diffuse bronnen legt (zie artikelen 10 en 16), zou een heffing op bepaalde diffuse bronnen, waaronder die vanuit de landbouw, op zichzelf goed passen in het gedachtegoed van deze richtlijn. Zie aldus ook Van Rijswick (diss.), p. 208–210.

⁶⁸⁶ Reeds in het rapport 'De waterverontreinigingsheffing' uit 1980 werd voorgesteld om de gemeenten met een gemengd rioolstelsel voor de verwerkingskosten van het regenwater een bijdrage aan het waterschap te laten betalen. Overigens werd een dergelijke bijdrage toentertijd door het bestuur van de UvW in zijn reactie op het rapport afgewezen (Wb 1981, p. 2–7).

derdeel vormt van het watersysteem en de huidige regeling tot relatief hoge zuiveringskosten leidt, zou deze neerslagcomponent zo langzamerhand via de watersysteemheffing verrekend moeten worden. Dit geldt te meer waar één van de door de Werkgroep Leemhuis–Stout aangevoerde bezwaren, te weten de bestuurlijk–organisatorische situatie van gescheiden beheer, door het in heel Nederland ontstaan van all in–waterschappen niet langer geldt. Bovendien zou een dergelijke wijziging tot een substantieel lager zuiveringstarief leiden (uit onderzoek is gebleken dat de neerslagcomponent 30% van de totale zuiveringskosten uitmaakt), waardoor, zoals de Commissie Togtema reeds suggereerde, tegelijkertijd inderdaad de ultieme oplossing voor de zg. afhaakproblematiek wordt aangereikt. Een oplossing die de voorkeur verdient boven de huidige inzet van het subsidie–instrument. Ook hier lijken mij verbeteringen mogelijk.

Met behoud van het goede zijn met name op dit viertal punten verdere verbeteringen denkbaar. Het effect van economische, waaronder fiscale, instrumenten in het milieubeleid moet namelijk niet worden onderschat.⁶⁸⁷

Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte inventarisatie van mogelijke criteria voor het in hoofdstuk 11 te presenteren toetsingskader. In dit geval kan deze inventarisatie kort zijn. Als dit hoofdstuk een criterium heeft opgeleverd, is dit de notie dat de financiering van het (regionale) waterbeheer adequaat geregeld dient te zijn. Een voldoende ruim belastinggebied vormt daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Een dergelijk afgezonderd publiek vermogen vormt de beste garantie voor het bijeenbrengen van de benodigde financiële middelen. Juist op het taakonderdeel waar het waterschap grotendeels afhankelijk is van financiële bijdragen van het Rijk, de bescherming tegen overstromingen, zijn de afgelopen decennia regelmatig problemen aan het daglicht getreden. Bij de andere taakonderdelen, waar het waterschap zélf voor de bekostiging zorg moet dragen, is dit niet het geval. Zo waren met de fosfaat– en stikstofverwijdering op de rwzi's van de waterschappen enkele miljarden euro's gemoeid, die volledig via het Wvo–heffingstelsel zijn gefinancierd. Deze problemen kunnen mogelijk via een betere positionering van deze

⁶⁸⁷ Zie het overzichtartikel van J.B. Vos en F.H. Oosterhuis, 'Economische instrumenten in het milieubeleid', MenR 2007/4, p. 206–214.

gelden op de rijksbegroting worden opgelost, waarmee alsnog sprake zou zijn van een soort Waterschapsfonds. Met de Commissie Vellinga kan evenwel besloten worden om ook deze kosten volledig of grotendeels via het belastingstelsel van de waterschappen te financieren. De financiering van het waterbeheer zal juist in ons laaggelegen land adequaat geregeld moeten zijn, opdat het ontbreken van voldoende financiële middelen geen reden voor onvoldoende taakuitoefening kan zijn. Het belastingstelsel van het waterschap biedt in dit opzicht inderdaad meer zekerheid dan financiering via de algemene middelen van het Rijk.

9 De samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur aan de orde.⁶⁸⁸ Dit vormt het derde en laatste element van de trits: de zeggenschap. Op dit punt onderscheiden de waterschappen zich misschien nog wel het meest van provincies en gemeenten, omdat de bestuurssamenstelling vanouds gebaseerd is op de representatie van groepen van belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap. Het waterschapsbestuur vertoont aldus corporatistische trekken en wordt als 'belangengroependemocratie' gekenschetst. Inherent hieraan is dat ook de verkiezingen voor het waterschapsbestuur geheel anders verlopen; de onderlinge krachtsverhouding tussen de verschillende belangengroepen is bovendien tevoren in het waterschapsreglement vastgelegd. Die verkiezingen bleven in het verleden overigens nogal eens achterwege, doordat evenveel kandidaten werden gesteld als er beschikbare zetels voorhanden waren. Met de in de Wet modernisering waterschapsbestel opgenomen vervanging van het personenstelsel door een lijstenstelsel, waardoor ook de politieke partijen bij de waterschapsverkiezingen nadrukkelijk in beeld gaan komen, neemt dit onderscheid af.

Eeuwenlang werden de waterschapsbesturen gedomineerd door de grondeigenaren, het ongebouwd. Slechts zij die een bepaald aantal bunders land in het waterschap bezaten waarvoor omslag werd betaald, waren stemgerechtigd en konden in het waterschapsbestuur verkozen worden. Meervoudig stemrecht, afhankelijk van de omvang van het grondbezit, was daarbij eerder regel dan uitzondering. Niet voor niets werden de waterschapsbesturen regelmatig gekarakteriseerd als 'boerenrepublieken'. Die besturen bestonden in de regel uit een aantal hoofdingelanden, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Daarbij springt in het oog dat de betrekking van hoofdinge-

⁶⁸⁸ Zie J.H.M. Kienhuis, 'Naar een vernieuwd waterschapsbestel. Tussen nota en wetsontwerp' in 'Waterschapspeilingen', p. 9–33; J.C. Sneep, 'Het waterschapsbestuur' (diss.), Deventer 1980, Verburg (red.), p. 61–137, en W.G.A. Hazewindus en C.T. Nijenhuis, Eindrapport 'Evaluatie van de Waterschapswet', Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 1998, p. 71–100.

land anders dan tegenwoordig doorgaans onverenigbaar was met die van lid van het dagelijks bestuur van hetzelfde waterschap.⁶⁸⁹ Een vorm van dualisme *avant la lettre*. Tegenwoordig luidt de hoofdregel immers dat de leden van het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur verkozen worden.

In het algemeen deden de eigenaren van gebouwde eigendommen, het gebouwde, pas in de 20^e eeuw en vaak pas na de Tweede Wereldoorlog hun intrede in de waterschapsbesturen (én het omslagstelsel). In het model-reglement van Quarles van Ufford uit 1851 schitteren zij dan ook nog door afwezigheid.⁶⁹⁰ Die 20^e eeuw had nog meer veranderingen in petto. De komst van de Wvo en de opdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan de waterschappen resulteerde in de toetreding van de huishoudelijke en industriële vervuilers tot het waterschapsbestuur, waarbij opvalt hoe weinig aandacht de wetgever schonk aan de gevolgen van deze nieuwe taak voor de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Vrijwel volledig werd dit aan de provincies overgelaten, hetgeen resulteerde in sterk uiteenlopende regelingen. In het bijzonder voor het achttal zuiveringschappen dat ons land ooit kende, leidde dit tot regelingen die nauwelijks democratisch genoemd kunnen worden. Vaak was van enigerlei vorm van verkiezingen geen sprake en werden de bestuursleden eenvoudigweg aangewezen door gemeenten en Kamers van Koophandel (en soms zelfs provinciale of gedeputeerde staten!). Voorts voorzag de Waterschapswet in 1992 in een geheel nieuwe regeling van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur die ook de ingezetenen en de pachters een stem in het waterschapsbestuur toebedeelde. Met de recente Wet modernisering waterschapsbestel staan nieuwe, buitengewoon ingrijpende, wijzigingen voor de deur. Eén van die wijzigingen schuilt in het verkleinen van de omvang van de waterschapsbesturen, die maximaal nog maar dertig leden mogen tellen. Meer dan de helft van de waterschappen kent momenteel nog een groter bestuur, dus het aantal waterschapsbestuurders wordt verder gereduceerd. Door alle reorganisaties van de afgelopen decennia was dit aantal reeds fors afgenomen. De circa 2.600 waterschappen uit 1950 hadden alle een bestuur van vaak enkele tientallen leden, terwijl het aantal ambtenaren niet zelden op de vingers van één hand te tellen was. Over de schouder van elke ambtenaar keken al snel

⁶⁸⁹ Quarles van Ufford, p. 114.

⁶⁹⁰ Quarles van Ufford, p. 113.

tien bestuurders mee, die dan ook geacht werden veel inhoudelijke kennis te bezitten.⁶⁹¹ Tegenwoordig is de verhouding ongeveer andersom.

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op het terrein van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur op een rij gezet en van commentaar voorzien. Daarbij gaat het vooral om een drietal vragen: Wie zitten er in het bestuur? Hoe worden zij verkozen? Hoe is de zetelverdeling tussen de verschillende groepen in het bestuur geregeld? Extra aandacht gaat daarbij vanzelfsprekend uit naar de nieuwe structuur op grond van de Wet modernisering waterschapsbestel, die juist op dit onderdeel in de Eerste Kamer nog onverwacht veel tegenstand opriep. Voor een niet onbelangrijk deel betreft dit overigens koffiedik kijken; de eerste verkiezingen op basis van deze nieuwe structuur vinden immers pas eind 2008 plaats. De precieze gevolgen van de nieuwe structuur zijn daardoor op dit moment nog niet in kaart te brengen. Dat er opnieuw het nodige verandert, is niettemin evident.

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia rond de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur hebben voltrokken. Allereerst worden de conclusies en aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen, de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' en de Commissie Waterschapsbestuur geschetst. Vervolgens wordt stilgestaan bij de strekking en inhoud van de regeling die in 1992 in de Waterschapswet werd opgenomen, waarbij de regeling van de samenstelling van het waterschapsbestuur en die voor de verkiezing van dat bestuur afzonderlijk worden besproken. Hierna komen de voorstellen van de UvW om deze regelingen te vereenvoudigen aan de orde, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan het desbetreffende rapport van de Werkgroep Van der Vliet. Vervolgens worden de hoofdlijnen van het op deze voorstellen gebaseerde kabinetsstandpunt uiteengezet en worden de strekking en inhoud van het voorontwerp en wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel geschetst. In dat kader wordt in het bijzonder verslag gedaan van de kritische kanttekeningen die de Eerste Kamer bij een enkel onderdeel van dit wetsvoorstel heeft geplaatst, te weten het niet verkiezen

⁶⁹¹ Gieljan Beijen, de hoofdpersoon uit 'Het wassende water' van Herman de Man (p. 129), riep na zijn benoeming tot heemraad niet voor niets vertwijfeld uit: 'Waar was er een kop aan dien warrewinkel van wetten, statuten en verordeningen?'.

maar benoemen van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur. Voor de nabije toekomst hebben deze kanttekeningen immers mogelijk grote gevolgen. Ten slotte wordt ingegaan op de betekenis van het na jaar 2007 verschenen rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (de Commissie Korthals Altes). Weliswaar gaat dit rapport niet specifiek over de waterschapsverkiezingen; voor de vorm van de waterschapsverkiezingen heeft dit rapport de nodige consequenties gehad. Vlak vóór het afsluiten van dit onderzoek werd duidelijk dat het in de Wet modernisering waterschapsbestel opgenomen alternatief van internetverkiezingen bij de landelijke waterschapsverkiezingen van november 2008 achterwege zal blijven. Er zal uitsluitend per brief worden gestemd. Afgerond wordt met een slotbeschouwing.

9.2 Studiecommissie Waterschappen, regeringsnota en Commissie Waterschapsbestuur

In haar rapport over de toekomst van het waterschap uit 1974 wijdde de Studiecommissie Waterschappen een belangwekkende beschouwing aan de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur (p. 35–39). Als uitgangspunt voor deze beschouwing stelde de studiecommissie de trits centraal: ‘... is één van de door de commissie aantrekkelijk geachte kenmerken van het waterschap, dat het als openbaar lichaam, dat is georiënteerd op het vervullen van een bepaalde waterstaatstaak, ook in bestuurlijk en financieel opzicht door de speciaal betrokkenen bij die taak wordt gedragen. Belang, betaling en zeggenschap behoren in het waterschap in die zin bij elkaar. In deze opvatting past voor het waterschap geen algemeen kiesrecht en geen algemene belastingheffing naar inkomen of op een andere van de taakvervulling onafhankelijke basis maar een op de taak toegesneden kiesrecht en omslagheffing. Bij de beantwoording van de vraag hoe het bestuur van het waterschap dient te worden samengesteld en aan wie daarbij zeggenschap toekomt, vormt de taak van het waterschap dus het uitgangspunt. Deze moet bepalend zijn zowel voor het toekennen van zeggenschap aan bepaalde groepen als voor het betrekken van die groepen in de omslag.’ (p. 35). Aldus dienden de in het bestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden volgens de studiecommissie te corresponderen met de omslag en heffing betalende categorieën. Voor de toekenning van zeggenschap vormde voor de studiecommissie het belang, dat wil zeggen de betrokkenheid bij de

taakuitoefening van het waterschap, dus de grondslag. Daarmee is echter niet gezegd dat ieder belang, hoe incidenteel of ver verwijderd ook, tot zeggenschap zou moeten leiden. In de ogen van de studiec commissie diende er sprake te zijn van duidelijke, rechtstreekse en continue belangen, die speciaal aan aanwijsbare groepen van personen waren toe te schrijven. Dit standpunt van de studiec commissie was mede gebaseerd op de overweging dat voor een 'aanvaardbare bestuursopbouw van het waterschap voorwaarde moet worden geacht dat de bestuurssamenstelling zo eenvoudig en zo doorzichtig mogelijk blijft.' (p. 35).

Op basis van deze uitgangspunten kwam de studiec commissie vervolgens tot de navolgende bestuurssamenstelling van een (hoofd)waterschap (p. 35–36):

- de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken;
- de gebruikers van ongebouwde onroerende zaken oftewel de pachters;
- de eigenaren van gebouwde onroerende zaken;
- de gebruikers van gebouwde onroerende zaken;⁶⁹²
- de (huishoudelijke en industriële) vervuilers.

Wat de uitoefening van de zeggenschap, het actief kiesrecht, betreft voorzag de studiec commissie voor de eigenaren ongebouwd in aansluiting op de gangbare praktijk rechtstreeks kiesrecht, welk systeem ook voor de pachters zou kunnen worden geïntroduceerd. De huishoudelijke en industriële vervuilers bestempelde de studiec commissie in dit opzicht als afzonderlijke categorieën van zeggenschapsgerechtigden. De studiec commissie constateerde dat de huishoudelijke vervuilers in de meeste gevallen vertegenwoordigd werden door leden gekozen door de colleges van b en w van de inliggende gemeenten en dan veelal uit eigen kring aangewezen. Ook bij de vertegenwoordiging van de categorie eigenaren gebouwd kwam dit dikwijls voor. Alhoewel de studiec commissie erkende dat dit systeem door de betrokken categorieën 'moeilijk als een wezenlijke representatie' kon worden aangevoeld en rechtstreeks kiesrecht met open kandidaatstelling als meest ideale vorm van zeggenschap moest worden beschouwd (p. 37), zag zij vanwege angst voor een gebrek aan kandidaten en opkomst er van af dit te bepleiten. Wel opperde de studiec commissie de mogelijk-

⁶⁹² De studiec commissie beperkte deze categorie nadrukkelijk tot de gebruikers van bedrijfsgebouwen. Voor de huurders van woningen zag zij geen plaats in het waterschapsbestuur weggelegd.

heid om de kandidaatstelling en de verkiezing in handen te leggen van de gemeenteraden (zo nodig te vervangen door de provinciale besturen). De vertegenwoordigers van de industriële vervuilers en de gebruikers van bedrijfsgebouwen konden volgens de studiec commissie door de Kamers van Koophandel worden blijven benoemd. Dit achtte zij aanvaardbaar en doelmatig.

Wat het passief kiesrecht betreft volstond de studiec commissie met de leeftijdseis. Het oordeel over de geschiktheid van de kandidaten diende volgens haar vooral aan de stemgerechtigden te worden overgelaten. De eis van het wonen in het waterschapsgebied werd dus niet gesteld.

De studiec commissie wijdde een aparte paragraaf aan de zetelverdeling tussen de verschillende in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden. Deze diende volgens haar tevoren in het waterschapsreglement te worden vastgelegd en mocht nadrukkelijk niet de uitkomst van een simpele rekensom zijn. Het rechtstreeks afleiden van de zetelverdeling uit het kostenaandeel van de verschillende categorieën achtte de studiec commissie onjuist aangezien deze kostenaandelen niet recht evenredig waren aan het belang van deze categorieën bij de taakuitoefening van het waterschap. In dit verband werd opgemerkt: 'Het algemeen belang gelegen in de bescherming tegen een zelden voorkomende stand van het buitenwater of het globale belang van de vervuiler, die voor zijn vervuiling betaalt, zijn van een andere kwaliteit dan de specifieke belangen bij de dagelijkse regeling van een waterstand en een waterkwaliteit die essentieel zijn voor een goede bedrijfsvoering.' (p. 37). Na deze zin zal het niet verbazen dat de studiec commissie hierbij met name het oog had op de eigenaren en gebruikers ongebouwd, de agrariërs. Bijna waarschuwend concludeerde zij: '... dat daar waar de uitoefening van de waterschapstaak in de hier bedoelde zin van essentieel belang is voor de agrarische bedrijfsvoering, er voor moet worden zorg gedragen dat de zetelverdeling het ongebouwd niet tot een gemakkelijk te overstemmen minderheid maakt.' (p. 37). Deze boodschap zou ook in latere decennia de discussies over de meest ideale zetelverdeling blijven beheersen, ook nadat steeds duidelijker werd dat de agrarische beroepsgroep zijn weg naar het waterschapsbestuur uitstekend wist te vinden.

Een ander signaal van de studiec commissie mag op deze plaats evenmin ontbreken (p. 37-39). De studiec commissie erkende dat de door haar gekozen functionele benadering met zich mee bracht dat belanghebbenden uit hoofde van beroepsvaart, be-

roepsvisserij, recreatievaart en bepaalde andere vormen van recreatie e.d., die ook in meer of mindere mate duidelijke eigen belangen hebben, niet als zeggenschapsgerechtigden kunnen worden aangemerkt. Dergelijke belanghebbenden zijn immers niet aan één waterschap gebonden en worden ook niet als zodanig in de omslagheffing betrokken. Volgens de studiec commissie gold dit ook voor belangen van meer algemene aard op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming. Gemeenten als zodanig, dat wil zeggen anders dan in de kwaliteit van één van de aangewezen categorieën belanghebbenden, kwam evenmin zeggenschap toe. Volgens de studiec commissie miste het gemeentelijk belang voldoende duidelijkheid om opneming van de gemeenten in de kring van zeggenschapsgerechtigden te kunnen rechtvaardigen. De studiec commissie refereerde daarbij aan de regeling in het toenmalige Hoogheemraadschap van de Brabantse Bandijk, die de kosten van de waterkeringszorg deels bij een aantal gemeenten legde. De Hoge Raad achtte de betreffende reglementaire bepalingen, op grond waarvan gemeenten als zodanig werden aangeslagen, in strijd met de Gemeentewet.⁶⁹³ Een kleine tien jaar later bepaalde de Hoge Raad in het Geleen- en Molenbeek-arrest⁶⁹⁴ dat dergelijke aanslagen wél gerechtvaardigd zijn indien het activiteiten van een gemeente betreft die naar hun aard ook als grondslag kunnen dienen voor het opleggen van geldelijke verplichtingen aan natuurlijke personen of aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen.

Deze benadering plaatste de studiec commissie vervolgens voor de vraag hoe de belangen tot hun recht zouden moeten komen, die niet zonder meer met het directe profijt van de verschillende categorieën van zeggenschapsgerechtigden samenvallen doch die bij de taakuitoefening door het waterschap niettemin in het geding konden zijn. De studiec commissie had hierbij naast de reeds genoemde belangen het oog op de belangen van ruimtelijke ordening, milieubescherming en van economische aard in meer algemene zin. Naar haar oordeel zou langs twee wegen bewerkstelligd kunnen worden dat in het waterschapsbeleid ook de algemene belangen, waarop de taakvervulling niet primair is gericht, voldoende aan hun trekken zouden kunnen komen. In de eerste plaats diende, nu bedoelde belangen in de regel voorwerp van het beleid van andere overheden zijn, sprake te zijn van een 'zo goed mogelijke beleidscoördina-

⁶⁹³ HR 25 januari 1963, NJ 1964, no. 422.

⁶⁹⁴ HR 26 mei 1972, NJ 1972, no. 340.

tie' tussen gemeenten en waterschappen. Dit zou met name gerealiseerd moeten worden via inspraak bij de wederzijdse beleidsvoorbereiding. De aldus te bereiken samenhang in het beleid van waterschap en gemeente achtte de studiec commissie van een zodanig gewicht dat vastlegging werd bepleit van de wijze waarop die inspraak gestalte zou moeten krijgen. In de tweede plaats zag de studiec commissie hier een rol voor de provincie weggelegd. Het provinciaal bestuur zou er niet alleen op toe moeten zien dat de beoogde beleidscoördinatie tussen waterschap en gemeente goed verloopt, maar in het algemeen dat de taakvervulling door het waterschap voldoet aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van het algemeen belang worden gesteld. Helemaal gerust op het effect van haar suggesties bleek de studiec commissie echter niet. Aan het eind van haar beschouwing opperde zij nogal plotseling de mogelijkheid om, indien dat 'algemeen belang' onvoldoende uit de verf zou komen, in het waterschapsbestuur enkele niet aan bepaalde categorieën gebonden bestuursleden op te nemen. Volgens de studiec commissie ging het te ver om uitsluitend voor dit beperkt aantal bestuursleden het algemeen kiesrecht te introduceren. Verkiezing zou kunnen plaatsvinden via gemeenteraden of provinciale staten. Aangezien de studiec commissie er zich van bewust toonde dat aldus inbreuk werd gemaakt op de trits, wilde zij hun aantal uitdrukkelijk beperkt zien.

Alles bijeengenomen kunnen de denkbeelden van de Studiec commissie Waterschappen over de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur, afgezien van de opmerkingen over de vertegenwoordiging van de pachters en het 'algemeen belang', als vrij traditioneel worden gekwalificeerd in de zin dat op hoofdlijnen werd aangesloten bij de reeds gangbare praktijk.

Dit laatste kan zeker niet gezegd worden van de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977.⁶⁹⁵ In een relatief korte beschouwing bleek de regering duidelijk bereid steviger stappen te zetten (p. 26–28). De zienswijze van de studiec commissie werd dan ook slechts 'ten dele' onderschreven. De regering ondersteunde de door de studiec commissie gegeven opsomming van specifiek belanghebbenden die als zodanig voor vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur in aanmerking kwa-

⁶⁹⁵ TK 1976–1977, 14480, nrs. 1–2.

men, maar voegde hier nadrukkelijk een nieuwe categorie aan toe. Waar de studiec ommissie zich nog uitermate terughoudend had betoond waar het de vertegenwoordiging van het 'algemeen belang' betrof, liet de regering alle schroom varen en werd aanbevolen om ook dit algemeen belang een stem in het waterschapsbestuur te verschaffen. Daarbij werd het begrip 'algemeen belang' nader gespecificeerd door te wijzen op het belang van een voldoende waterkering, waarmee de veiligheid van iedereen in het beschermde gebied is gemoeid, en het belang van een zodanig waterbeheer – in kwantitatieve en kwalitatieve zin – dat het natuurlijk milieu en het landschap zo goed mogelijk worden beschermd, waarmee eveneens het belang van een ieder is gemoeid. Waar de studiec ommissie nog van oordeel was dat de behartiging van deze belangen langs andere weg veiliggesteld zou kunnen worden, bleek de regering van oordeel dat een en ander wel degelijk gevolgen voor de bestuurssamenstelling van het waterschap zou moeten hebben, waarbij de inwoners als representanten van het algemeen belang werden gezien: 'Dit zou gerealiseerd kunnen worden door in waterschappen, waarin dat algemeen belang duidelijk spreekt, ook de inwoners als groep van belanghebbenden in het waterschapsbestuur op te nemen.' (p. 26). Weliswaar hield de regering dus nog enige slagen om de arm; ook de stem van het algemeen belang diende in het waterschapsbestuur te worden gehoord.

Op het punt van de zetelverdeling tussen de diverse categorieën van belanghebbenden bleek de regering het weer roerend eens met de studiec ommissie. Ook in haar ogen kon deze niet recht evenredig zijn met de bijdrage in de omslagheffing. Immers: 'De aard en intensiteit van de belangen, waarvoor de verschillende groepen belanghebbenden in de omslagheffingen van het waterschap worden betrokken, zijn sterk uiteenlopend.' (p. 27). Ter toelichting werd aangevoerd dat de belangen van degenen, die voor hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van de dagelijkse taakuitoefening door het waterschap (waarmee onmiskenbaar het ongebouwd werd bedoeld), veel groter zijn dan het belang van de vervuilers, ook al was de financiële bijdrage van deze laatste groep aanzienlijk. Volgens de regering zou de concrete zetelverdeling moeten afhangen van de omstandigheden en vooral ook van de taak die het waterschap te vervullen had. Het aanreiken van een concrete methode voor de zetelverdeling bleef dus achterwege. Wel werd nog aandacht gevraagd voor de positie van de inliggende waterschappen (en hun bestuurders): 'Van belang is daarnaast nog dat in waterschappen die een beperkte taak (bijvoorbeeld op het gebied van de waterkwali-

teitszorg of de zorg voor de waterkering) in een groot gebied uitoefenen, ook de belangen van de in dat gebied gelegen minder grote waterschappen doorklinken.’ (p. 27). Hiermee werd de basis gelegd voor de later in de Waterschapswet opgenomen, maar inmiddels weer vervallen bepaling⁶⁹⁶ op grond waarvan de vertegenwoordigers in de besturen van de inliggende waterschappen bij de verkiezingen konden optreden als kiesmannen voor de vertegenwoordigers van dezelfde categorieën in het bestuur van het overliggende waterschap.

Wat de verkiezing van de verschillende categorieën belanghebbenden in het waterschapsbestuur betreft valt op dat de regering ook hier meer ruimte voor vernieuwing dan de studiecommissie zag. Zowel voor de eigenaren gebouwd, de industriële vervuilers en de gebruikers van bedrijfsgebouwen drong zij aan op rechtstreekse verkiezingen met open kandidaatstelling. Daarbij werd gewezen op de ervaringen die daarmee inmiddels hier en daar bij het gebouwd waren opgedaan. Volgens de regering verdiende het aanbeveling ‘deze verheugende ontwikkeling zoveel mogelijk te stimuleren’ (p. 28), waarbij onderzocht zou kunnen worden of deze verkiezingen met die voor de gemeenteraden of provinciale staten zouden kunnen worden gecombineerd. Een dergelijk systeem zou in beginsel ook moeten gelden voor de aanwijzing van de vertegenwoordigers van de huishoudelijke vervuilers, die – waar aanwezig – zouden moeten opgaan in de nieuwe categorie inwoners. Wanneer het aantal te verkiezen vertegenwoordigers vanwege de beperkte taak en omvang van het waterschap echter te gering zou zijn, zou volgens de regering teruggesprepen kunnen worden op kandidering en verkiezing door gemeenteraad of provinciale staten. In dit laatste geval zou gezien de toezichtverhouding tussen provincie en waterschap aanwijzing van leden in het waterschapsbestuur uit de kring van de statenleden zélf moeten worden uitgesloten. De regering legde daarmee de terechte vinger op een incompatibiliteit die de wetgever ruim 30 jaar lang is ontgaan.⁶⁹⁷ Diezelfde regering had overigens enkele jaren eerder het reglement voor het nieuwe Zuiveringschap Amstel- en Gooiland goedgekeurd, waarin ongeclausuleerd was bepaald dat liefst vijftien leden van het al-

⁶⁹⁶ Artikel 23 Waterschapswet (oud).

⁶⁹⁷ Zie artikel 31, tweede lid, onder h, Waterschapswet, zoals dit is komen te luiden door de Wet modernisering waterschapsbestel.

gemeen bestuur zouden worden aangewezen door Provinciale Staten van Noord-Holland.

Samenvattend mag worden geconcludeerd dat de regering, meer dan de Studiecommissie Waterschappen, nieuwe wegen wenste in te slaan met de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Anders dan de commissie was de regering van oordeel dat in beginsel ook de inwoners als representanten van het algemeen belang in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd dienden te zijn.⁶⁹⁸ Daarnaast bepleitte zij voor vrijwel alle in het bestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden rechtstreekse verkiezingen met open kandidaatstelling, terwijl de commissie nog volop ruimte zag voor indirecte verkiezingen via gemeenteraden of provinciale staten. Vermeldenswaard met het oog op het vervolg is nog dat tijdens de behandeling van de regeringsnota in de Tweede Kamer door de heer Zeevalking (D'66) een motie werd ingediend, waarin de regering werd verzocht uit te gaan van algemeen kiesrecht voor de waterschappen, die dan ook als colleges van algemeen bestuur aangemerkt zouden moeten worden.⁶⁹⁹ Deze motie werd verworpen met alleen de stemmen van de fracties van de PPR, PSP en D'66 voor. Overigens bleek de heer Zeevalking nadrukkelijk van mening dat het waterschap moest blijven bestaan. Het zou zich echter aan de moderne tijd moeten aanpassen en zich meer moeten democratiseren. Dit mag ook blijken uit één van zijn conclusies dat er snel nieuwe

⁶⁹⁸ Een met deze algemene ingezetenenvertegenwoordiging vergelijkbare bedrijvenvertegenwoordiging is eigenlijk nooit fundamenteel aan de orde geweest. De vertegenwoordiging van bedrijven is altijd beperkt gebleven tot hun positie als vervuiler en eigenaar van gebouwen. Door Sneep is een mogelijke vertegenwoordiging van huurders van bedrijfsgebouwen afgewezen, onder meer omdat deze categorie voor de (rechtstreekse) verkiezingen moeilijk te lokaliseren is (diss., p. 65–66). Ik ben geneigd Sneep in zijn afwijzing te volgen, waarbij ik er op wijs dat bij een eventuele algemene bedrijvenomslag zich ofwel het probleem voordoet dat Shell evenveel betaalt als de kruidenier om de hoek ofwel er allerlei uiterst gecompliceerde classificatiesystemen ontworpen moeten worden. De ingezetenenvertegenwoordiging en –omslag (via een gelijk bedrag per huishouden) laten zich in zoverre eenvoudiger organiseren.

⁶⁹⁹ TK 1977–1978, 14480, nr. 5.

wetgeving zou moeten komen voor een nieuw waterschapsbestel zonder vraagteken.⁷⁰⁰

De eind 1976 door de UvW ingestelde Commissie Waterschapsbestuur (Commissie Merkx) voorzag via haar eind 1978 uitgebrachte rapport 'Het bestuur van het waterschap' min of meer in een eindoordeel over de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Dat instellingsmoment is, zoals in hoofdstuk 3 reeds is gesignaleerd, in die zin opvallend dat het ruim vóór het verschijnen van de regeringsnota lag. Kennelijk werd in waterschapskring gevoeld dat nadere stappen op dit terrein onvermijdelijk waren. In dat verband is kennisneming van de in bijlage 1 bij het rapport opgenomen installatierede van toenmalig UvW-voorzitter Th.A.J. Vosters interessant. Daaruit komt naar voren dat de Studiecommissie Waterschappen in de ogen van de waterschappen weliswaar behartenswaardige aanbevelingen over het waterschapsbestuur had gedaan, maar dat de verdere uitwerking en vormgeving daarvan nog vele vragen had opengelaten. In het bijzonder betrof dit de positie van de 'algemene belangen'. Volgens Vosters was het: 'met name op dit punt dat het bestuur van het waterschap kritiek ontmoet, die soms zelfs zover gaat dat het bestaansrecht van het waterschap in discussie wordt gebracht'. 'In dat verband' – zo vervolgde Vosters – 'is het van belang te signaleren, dat de veranderingen welke zich met betrekking tot de wijze van het functioneren van het openbaar bestuur in ons land hebben voltrokken, ook het bestuur van het waterschap niet ongemoeid laten. Openheid, inspraak, participatie, democratisering, het zijn bekende begrippen in dat verband. Ook het bestuur van het waterschap wordt hieraan getoetst. En terecht, laat daar geen misverstand over bestaan. Echter, ervaring met deze begrippen hebben we vooral op het niveau van het algemeen bestuur. Zijn de uitwerkingen die men daaraan binnen het algemeen bestuur heeft gegeven zonder meer ook op het waterschapsbestuur toepasbaar? Welke afwijkende eisen stelt de toepassing hiervan op de functionele bestuursvorm, die het waterschap kenmerkt? Wat is de precieze inhoud en betekenis van de bepleite verdere democratisering van het waterschapsbestuur als doelcorporatie?

⁷⁰⁰ Zie Wb 1978, p. 232.

Het zijn betrekkelijk nieuwe vragen, waarover de eigenlijke gedachtevorming nog maar sinds kort werkelijk op gang is gekomen, en waarop het rapport van de studiecommissie ook nog geen of nog maar slechts ten dele een antwoord heeft kunnen geven. Toch zal ter wille van de toekomst van het waterschap ook over deze vragen klaarheid moeten ontstaan en gezien het belang hiervan, liefst op zo kort mogelijke termijn.' (p. 57).

Kortom, het toenmalige bestuur van de UvW voelde de tijdgeest goed aan en realiseerde zich dat er aanleiding was om 'in het verlengde van de studiecommissie te trachten op korte termijn een breed aanvaardbare basis te leggen voor de verdere vormgeving van het bestuur van het waterschap.' (p. 58). De situatie was urgent; op het verschijnen van de regeringsnota kon niet worden gewacht. 'Het bestuur realiseert zich daarbij zeer wel, dat het niet de waterschappen zelf zijn die voor deze vormgeving de primaire verantwoordelijkheid hebben. Het zijn in ons staatsbestel primair de provincies, die hiervoor verantwoordelijk zijn. (...) Dit ontnemt naar de mening van het Uniebestuur echter niet de verantwoordelijkheid aan de waterschappen om zich voortdurend af te vragen of de waterschapsorganisatie verbetering behoeft en zo nodig met voorstellen te komen', zo rondde Vosters zijn installatierede af. Met drie gedeputeerden in de commissie leek de provinciale inbreng bovendien goed te zijn verzekerd. Het moment van aantreden van de commissie mocht dan vóór het verschijnen van de regeringsnota liggen; op het moment dat zij rapporteerde kon uiteraard van de aanbevelingen uit de regeringsnota kennisgenomen en gebruik gemaakt worden.

Na deze noodzakelijke aandacht voor de beweegredenen van de UvW om specifiek op het terrein van het waterschapsbestuur een nieuwe, breed samengestelde, commissie aan het werk te zetten, zal het geen verwondering wekken dat de Commissie Merckx uitvoerig stilstond bij de positie van het 'algemeen belang' in het waterschapsbestuur.⁷⁰¹ Voortbordurend op de eerdere beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota werd onder meer geconcludeerd: 'Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen is een verruiming van de belangensfeer bij de taakuitoefening door het waterschap opgetreden. Het waterschap is met meer

⁷⁰¹ Rapport 'Het bestuur van het waterschap', Unie van Waterschappen, Den Haag 1979.

belangen geconfronteerd geraakt, moet al die belangen onderkennen en bij zijn besluitvorming tot hun recht laten komen. Het functionele karakter blijft evenwel kenmerkend voor het waterschap, ook al is de kring van belangen bij die taakuitoefening verwijd. Deze ontwikkelingen hebben er mede toe geleid dat, ook al blijft het waterschap essentieel een vorm van functioneel bestuur, het openbare karakter ervan geleidelijk aan steeds meer en duidelijker naar voren is gekomen. Het waterschap ondervindt steeds meer de invloed van ontwikkelingen die zich binnen het openbaar bestuur in het algemeen voordoen en dient er op in te spelen.’ (p. 41).

Specifiek ten opzichte van de bestuursamenstelling van het waterschap bracht dit de commissie tot de navolgende overweging: ‘Het waterschap heeft, mede als gevolg van de essentiële belangen die bij zijn taakuitoefening in het geding zijn, steeds een hoge graad van participatie gekend, zij het van een beperkte kring van bestuurden. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen wordt thans meer dan vroeger ook bij anderen dan deze beperkte kring van belanghebbenden de behoefte gevoeld te worden betrokken bij en invloed te kunnen uitoefenen op de taakuitoefening door het waterschap. Kortom, het waterschap ondervindt, ook al is het functioneel bestuur, de invloed van ontwikkelingen die zich binnen het openbaar bestuur voordoen en dient er op in te spelen.’ (p. 11).

Wanneer de commissie vervolgens de diverse waterschapstaken langsloopt en aangeeft welke belangengroepen daarbij belang hebben en dus zeggenschap toekomt⁷⁰², vertoont zij geen aarzeling en concludeert zij zonder terughoudendheid dat de algemene taakbelangen (de inwoners) belang hebben bij alle waterschapstaken. Om die reden diende deze categorie dus in alle waterschapsbesturen vertegenwoordigd te zijn (p. 14–16). Uitgangspunt voor de samenstelling van het waterschapsbestuur diende immers te zijn dat alle in het geding zijnde taakbelangen vertegenwoordigd zijn. Dit bracht de commissie tot de vaststelling – die zij zelf beschouwde als één van haar belangrijkste conclusies – dat de klassieke samenhang tussen belang–betaling–zeggenschap, waarbij de grondslag voor de taakstelling van het waterschap, de betaling van de kosten en de toekenning van zeggenschap is gelegen in het onroerend goed als het (enige) belangenobject, niet meer als uitgangspunt kon dienen voor de

⁷⁰² De commissie introduceerde hiervoor de begrippen ‘algemene’ en ‘specifieke taakbelangen’. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

bestuurssamenstelling van het waterschap (p. 18). Treffend komt dit ook naar voren in bijlage 3 bij het rapport waarin een indicatie is opgenomen voor de bestuurssamenstelling van een zestal 'denkbeeldige' waterschappen.⁷⁰³ In al deze waterschappen werd het algemeen taakbelang namelijk, zij het in min of meerdere mate, een aantal bestuurszetels toegekend. Aldus zette de commissie duidelijk een stap verder dan de Studiecommissie Waterschappen, die een dergelijke vertegenwoordiging slechts in het uiterste geval nodig achtte, en de regeringsnota, die weliswaar de deur had opengezet maar nog enkele slagen om de arm hield.

Ook de Commissie Merx wenste niettemin bepaalde grenzen in acht te nemen. De vernieuwing werd dan wel nadrukkelijk gezocht, maar het functionele karakter van het waterschap diende behouden te blijven. De op zichzelf logische – en ook momenteel weer actuele – vraag of de door haar bepleite verbreding van de bestuurssamenstelling tot gevolg zou kunnen hebben dat de functionele samenstelling van het waterschapsbestuur kon worden losgelaten en dit bestuur door middel van algemene verkiezingen kon worden samengesteld, werd met een ondubbelzinnig 'nee' beantwoord. De commissie voerde hiervoor een viertal overwegingen aan (p. 18–19). Allereerst bracht de commissie naar voren dat de betrokken belangencategorieën bij de verschillende taken op verschillende wijze en in verschillende mate in het geding waren, waarbij met name aan de existentiële belangen van de gebruikers van land- en tuinbouwgronden bij de zorg voor de waterhuishouding werd gedacht. Een functionele bestuurssamenstelling bood anders dan een systeem van algemene verkiezingen de garantie dat recht werd gedaan aan dit verschil in geaardheid en mate van betrokkenheid van de verschillende belangen bij de taakuitoefening door het waterschap, hetgeen volgens de commissie ook wezenlijk zou bijdragen aan een doelgerichte taakuitoefening door het waterschap van de hem opgedragen taak. In de tweede plaats werd de functionele bestuurssamenstelling het meest in overeenstemming geacht met de plaats die het waterschap als vorm van functioneel bestuur innam ten opzichte van de provincie als vorm van algemeen bestuur. De inbedding van het waterschap in het bestuur van de provincie pleitte er volgens de commissie 'eens te meer voor' het algemeen bestuur van het waterschap niet op algemene,

⁷⁰³ Onverminderd dit 'denkbeeldige' karakter waren deze waterschappen goed herkenbaar!

maar op functionele grondslag samen te stellen. Dit kon voorkomen dat het waterschap kenmerken ging verkrijgen van een regionaal lichaam van algemeen bestuur. In de derde plaats werd overwogen dat het systeem, waarbij provinciale staten bepalen welke belangencategorieën in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn, het mogelijk maakte de verkiezing duidelijk te richten op de geschiktheid van de kandidaat om de betreffende categorie in het algemeen bestuur van het waterschap te vertegenwoordigen. Ten slotte werd gesteld dat, ook al kon de klassieke samenhang tussen belang-betaling-zeggenschap niet meer gelden als uitgangspunt voor de bestuurssamenstelling, met een functionele samenstelling van het algemeen bestuur van een waterschap het beste recht kon worden gedaan aan het feit dat bepaalde categorieën van belanghebbenden in meerdere of mindere mate de kosten van de taakuitoefening hadden te dragen. Aan algemene verkiezingen moest volgens de commissie dus niet begonnen worden.

Met haar brede pleidooi voor de introductie van de inwoners als nieuwe categorie in het waterschapsbestuur zette de commissie niettemin een opvallende nieuwe koers in. Overigens benadrukte de commissie evenals de Studiecommissie Waterschappen de noodzaak van onderlinge beleidsafstemming tussen het waterschap en gemeente (en provincie). Waar de taakuitoefening door het waterschap mede diende te zijn afgestemd op de taakuitoefening van andere overheden, diende omgekeerd de taakuitoefening van die andere overheden afgestemd te zijn op die door het waterschap: 'Dit maakt een nauwe - wederkerige - relatie noodzakelijk tussen het waterschap en de overheden, die voor de met zijn taakuitoefening verweven zorggebieden verantwoordelijk zijn.' (p. 10). Verschil is echter dat de Studiecommissie Waterschappen deze onderlinge beleidsafstemming nog aangreep om de inwoners buiten het waterschapsbestuur te houden.

Hoe diende deze nieuwe bestuurscategorie dan te worden verkozen? In vergelijking met de regeringsnota stelde de commissie zich op dit punt traditioneler op en werd uiteindelijk voor indirecte verkiezingen via de leden van de gemeenteraden met open kandidaatstelling geopteerd (p. 23-25). Zij wees daarbij op de, ondanks alle voorlichting en stimulering, lage opkomst bij de directe verkiezingen voor de eigenaren gebouwd en de lozers van afvalwater die kort daarvoor in enkele waterschappen waren gehouden. Voorts achtte zij de beperkte herkenbaarheid van de kandidaten in dit kader een probleem. Mits het gekozen systeem voldoende aan de democratische eis

van directe beïnvloedingsmogelijkheden van betrokkenen zou beantwoorden, zag de commissie in indirecte verkiezingen dan ook een alternatief voor directe verkiezingen. Provinciale staten kwamen daarbij vanwege hun toezichhoudende functie op het waterschap niet in aanmerking. Verkiezing door of op voordracht van de colleges van burgemeester en wethouders, zoals dat in sommige gevallen plaatsvond, had vanwege de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden evenmin haar voorkeur. Er diende sprake te zijn van open kandidaatstelling en verkiezing door de leden van de gemeenteraden. Een dergelijk systeem achtte de commissie 'een doelmatige en in democratisch opzicht verantwoorde wijze van verkiezing van de representanten van de algemene taakbelangen in het waterschapsbestuur.' (p. 25). Zoals in hoofdstuk 3 reeds is vermeld, dacht een tweetal leden van de commissie, de heren Albers en Brugman⁷⁰⁴, hier anders over. In een bij het rapport gevoegde minderheidsnota pleitten zij – waarschijnlijk geïnspireerd door de eerdergenoemde motie–Zeevalking – voor rechtstreekse en algemene waterschapsverkiezingen met open kandidaatstelling door politieke partijen en bij uitzondering belangengroepen. Volgens hen maakte het feit dat een steeds groter deel van de waterschapslasten door de inwoners werd opgebracht mede gelet op de democratisering van het openbaar bestuur 'het onontkoombaar voor de waterschappen te breken met de traditionele vorm van corporatisme.' De waterschappen dienden zich in hun ogen te transformeren tot 'organen van algemeen bestuur, met als bijzondere taak specifieke belangen te behartigen'. Alhoewel deze passage gemakkelijk anders doet vermoeden, hadden Albers en Brugman het op zichzelf niet slecht voor met het waterschap, dat zij ook in de toekomst van grote betekenis achtten voor het algemeen welzijn van de inwoners van ons land. De waterschappen zouden 'een volwaardige plaats in het openbaar bestuur innemen; niet als vierde bestuurslaag, doch op hetzelfde niveau als de gemeenten, zij het met een andere, meer specifieke taakstelling.' (p. 51). Zoals gezegd was de (overgrote) meerderheid van de commissie evenwel een andere mening toegedaan. Albers en Brugman waren hun tijd nog te ver vooruit. Als vereisten voor het passief kiesrecht voor de categorie inwoners stelde de commissie de leeftijdseis van 18 jaar, het Nederlanderschap en het gevestigd zijn in het waterschapsgebied.

⁷⁰⁴ De heren W. Albers en A.W. Brugman, respectievelijk Tweede-Kamerlid en gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant.

De vertegenwoordigers van de ongebouwde en gebouwde eigendommen zouden verkozen kunnen worden via directe verkiezingen met voorafgaande kandidaatstelling door de stemgerechtigde eigenaren. Ook voor de pachters stond de commissie direct kiesrecht na open kandidaatstelling voor. De industriële vervuilers zouden ten slotte door de algemene besturen van de KvK's verkozen kunnen worden.

In navolging van de regeringsnota drong ook de commissie aan op een zekere koppeling van het bestuurslidmaatschap van inliggende waterschappen met dat van het overliggende waterschap (p. 26-27). Het meervoudig stemrecht werd door haar niet meer bepleit; slechts in gebieden waar de toepassingsmogelijkheden van de grond in bijzondere mate van het waterkwantiteitsbeheer, met name van de fijne peilbeheersing (de zg. detailwaterhuishouding) afhankelijk waren, kon dit in de rede liggen, zij het met een sterk gemitigeerde stamschaal (p. 27).

Ten aanzien van de zetelverdeling springt in het oog dat de commissie deze niet alleen aan het takenpakket koppelt, maar ook aan de omvang van het waterschapsbestuur, die zij afhankelijk stelde van het takenpakket van het betreffende waterschap. Al naar gelang dat takenpakket – de waterschapswereld vormde in 1978 nog een bonte lappendeken – kon deze omvang uiteenlopen van 20 tot 50 zetels. In welke verhouding de algemene taakbelangen (inwoners) en de specifieke taakbelangen (de eigenaren van ongebouwde en gebouwde eigendommen, de pachters en de industriële vervuilers) in het algemeen bestuur van een waterschap vertegenwoordigd dienden te zijn, viel volgens de commissie niet in voor alle waterschappen gelijke verhoudingsgetallen aan te geven. Alhoewel de commissie beseftte daarmee op de provinciale stoel plaats te nemen, meende zij dat het wel mogelijk en waardevol was om 'enige globale indicaties' te geven (p. 20). Volgens de commissie diende daarbij als algemene regel te gelden dat er een evenwicht bestaat tussen enerzijds de eis dat het algemeen bestuur doelmatig moet kunnen functioneren (en dus niet te groot is) en anderzijds de eis dat de verschillende belangencategorieën een juiste afspiegeling verkrijgen, zowel ieder afzonderlijk als in relatie tot elkaar. Wat die onderlinge verhouding tussen de verschillende belangencategorieën betreft, zag de commissie bij de waterkeringszorg en het waterkwaliteitsbeheer ruimte voor een gelijke verhouding tussen algemene en specifieke taakbelangen. Bij het waterkwantiteitsbeheer zou de algemene taakbelangen maximaal 1/3 en de specifieke taakbelangen minimaal 2/3

van de bestuurszetels toevallen. Indien een waterschap meer dan één van deze taken uitoefende, zou deze onderlinge verhouding naar rato moeten worden aangepast (p. 21–22). In bijlage 3 bij het rapport werkte de commissie dit voor een zestal denkbeeldige waterschappen concreet uit. Ten aanzien van de omvang en samenstelling van het dagelijks bestuur bleek de commissie van oordeel dat dit, exclusief de voorzitter, uit vier tot acht zetels zou kunnen bestaan en een zg. afspiegelingscollege zou moeten zijn. De zetelverdeling binnen het dagelijks bestuur zou dus in redelijke mate een afspiegeling dienen te zijn van de samenstelling van het algemeen bestuur, hetgeen onder meer impliceert dat alle daarin vertegenwoordigde categorieën ook in het dagelijks bestuur moeten zijn vertegenwoordigd. In de Waterschapswet werd deze aanbeveling later overgenomen.⁷⁰⁵

Ten slotte wordt op deze plaats nog gewezen op de stellingname van de commissie dat, wanneer de bestuursamenstelling in de door haar gewenste zin zou worden verbreed, er aanleiding was om te bezien in hoeverre binnen het bestaande financiële bestel de toerekening van de kosten over en de betaling daarvan door de verschillende belangencategorieën zou dienen te worden aangepast (p. 19). Alhoewel de commissie het niet tot haar taak rekende om hieraan verder aandacht te besteden en voorstellen te doen – dit zou later door de Werkgroep waterschapsfinanciën plaatsvinden –, laat de achtergrond van deze conclusie zich raden: indien de inwoners in grotere getalen de waterschapsbesturen zouden gaan bezetten, dienden zij ook een groter kostenaandeel voor hun rekening te nemen. Aldus werd in zekere zin gereageerd op de constatering in het in hoofdstuk 8 genoemde adres van de UvW uit 1963. Volgens dat adres zouden bij de taakuitoefening door het waterschap immers niet slechts de eigenaren van onroerend goed belang hebben, maar ook andere belangen worden gediend die voor de waterschapsfiscus helaas onbereikbaar waren. De UvW moest dan wel vijftien jaar wachten, maar aan die onbereikbaarheid leek nu daadwerkelijk iets te worden gedaan!

⁷⁰⁵ Zie het ten gevolge van de Wet modernisering waterschapsbestel onlangs vervallen artikel 40, eerste lid, Waterschapswet.

Het rapport 'Het bestuur van het waterschap' vormde al met al een waardevolle en onmisbare aanvulling op de eerdere beschouwingen in het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota. Waar in deze documenten bepaalde vraagpunten soms nog waren blijven liggen, zoals op het terrein van de zetelverdeling, voorzag het rapport van de commissie in een antwoord. Tezamen met de studie van de Diepdelvers en de regeringsnota vormde het rapport als het ware een 'drie-luik', dat buitengewoon bruikbare suggesties aanreikte voor het desbetreffende hoofdstuk van de inmiddels beoogde Waterschapswet. Voorzover nodig gaf de Tweede Kamer nog een duwtje in de goede richting door bij motie uit te spreken dat de aanbevelingen van de commissie inderdaad bij de opstelling van de Waterschapswet betrokken zouden moeten worden. Die Waterschapswet zou echter nog een kleine vijftien jaar op zich laten wachten. In de tussentijd stond (de reorganisatie van) het waterschapsbestel niet stil en boden de aanbevelingen van de Commissie Merckx een dankbaar aangrijpingspunt voor de provinciale waterschapsreglementering.

9.3 De Waterschapswet

9.3.1 Inleiding

De wetgever ging zoals gezegd aan de slag en maakte daarbij dankbaar gebruik van de eerdere beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen, de regeringsnota en de Commissie Merckx over de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. In de Waterschapswet zijn deze beschouwingen duidelijk te herkennen. Bij het opstellen van de betreffende regeling hanteerde de wetgever als centraal uitgangspunt dat sprake diende te zijn van een functionele samenstelling van het waterschapsbestuur. Vandaar dat artikel 11, eerste lid, Waterschapswet bepaalde – en na de recente ingrijpende wetwijziging nog steeds bepaalt – dat het algemeen bestuur van een waterschap is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. In de memorie van toelichting (p. 3) werd deze functionele benadering als volgt gemotiveerd: 'Het functioneel bepaalde karakter van de waterschapstaak en de plaats van het waterschap binnen het openbaar bestuur maken het mogelijk en gewenst om voor de samenstelling van zijn bestuur aan te sluiten bij de recht-

streeks en continu betrokken belangen. Daarbij moet worden onderscheiden naar hetgeen waarin die belangen zijn belichaamd, respectievelijk naar de hoedanigheid waarin men drager is van zo'n belang. Dit leidt tot een bestuurssamenstelling, op grondslag van vertegenwoordiging van categorieën van belangen. Kortom een wijze van samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap welke correspondeert met het typisch kenmerk van het waterschap als openbaar lichaam dat alleen is belast met waterstaatkundige taken. Ware dat niet zo, dan zou van een onderscheidend vermogen van het waterschap niet of slechts moeilijk kunnen worden gesproken.' Even verderop wordt vervolgd: 'Het is daarom van belang te achten dat in de Waterschapswet, direct aansluitend op het beginsel van de functionele bestuurssamenstelling ook wordt aangegeven welke de categorieën van belanghebbenden zijn die voor vertegenwoordiging in het algemeen bestuur in aanmerking komen. Wezenlijk is daarvoor het uitgangspunt dat men kiest. Dit is gelegen in het functionele karakter van het waterschapsbestuur. Dat karakter vindt zijn uitdrukking op tweeërlei wijze: nl. zowel in de zeggenschap (kiesrecht), die bepalend is voor bestuurssamenstelling, als in de wijze van financiering. Voor het waterschap vormt nl., evenzeer als zijn bestuurssamenstelling, toerekening van kosten aan specifieke belangen het wezenskenmerk. Uit beiderlei oogpunt – zeggenschap en draagplicht – is vereist dat er sprake is van een rechtstreeks en continu belang bij de waterschapsactiviteit.'

Uit deze laatste passage volgt dat de wetgever, evenals de studiec commissie, een exacte gelijkshakeling tussen de zeggenschappgerechtigde en de belastingplichtige categorieën van belanghebbenden voor ogen stond. Wettelijk werd dit geregeld door in artikel 116, dat de categorieën belastingplichtigen⁷⁰⁶ opsomt, exact dezelfde categorieën te noemen als in artikel 11, tweede lid, dat de categorieën vermeldt die voor vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur in aanmerking komen.

Ondanks eerdergenoemde documenten en de motie van de Tweede Kamer over de rol die het rapport van de Commissie Merx bij de opstelling van de Waterschaps-

⁷⁰⁶ Wel spreekt dit artikel van 'omslagen worden geheven', terwijl van de categorie gebruikers van bedrijfsgebouwen uitsluitend de Wvo-heffing wordt geheven. Zie hierover Verburg (red.), p. 251.

wet zou moeten spelen, moet niet de indruk ontstaan dat de totstandkoming daarvan een gelopen race zou zijn. Op een aantal onderdelen van de betreffende regeling was sprake van een stevige gedachtewisseling tussen parlement en regering die uiteindelijk in de nodige amendementen uitmondde. In de volgende subparagrafen wordt een beeld geschetst van de totstandkoming en strekking van de onderhavige regeling. Ter wille van het overzicht wordt de aandacht daarbij eerst op de samenstelling van het waterschapsbestuur en daarna op de verkiezing van dat bestuur gericht.

9.3.2 De samenstelling van het waterschapsbestuur

In deze subparagraaf komt de samenstelling van het waterschapsbestuur aan de orde. De discussie tussen parlement en regering spitste zich daarbij in het bijzonder toe op de in het wetsontwerp opgenomen (limitatieve) opsomming van categorieën van belanghebbenden die voor vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur, dus voor zeggenschap, in aanmerking kwamen. Ook de wijze waarop de zetels over deze verschillende categorieën verdeeld zouden worden, vormde een belangrijk discussiepunt. Voor een zeker deel is de betreffende regeling inmiddels ten gevolge van de Wet modernisering waterschapsbestel achterhaald. Nu zij echter de afgelopen 15 jaar voor de bestuurssamenstelling van de waterschappen van doorslaggevende betekenis is geweest en bovendien inzicht verschaft in achterliggende principes die ook in de toekomst een rol blijven spelen, is het noodzakelijk om bij de totstandkoming en strekking daarvan stil te staan.

Titel II van de Waterschapswet inzake de samenstelling en inrichting van het waterschapsbestuur opende met een inleidende bepaling, die ook na de recente modernisering is gehandhaafd. Dit artikel 10 schrijft voor dat het waterschapsbestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, onverminderd hetgeen het reglement bepaalt over de benaming van die onderscheidene bestuursorganen. Aldus wordt aangegeven welke bestuursorganen het waterschap in ieder geval moet hebben. De voorgeschreven structuur correspondeert met die van provincie en gemeente. Het algemeen bestuur van een waterschap valt te vergelijken met provinciale staten of de gemeenteraad, het dagelijks bestuur met het

college van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders en de voorzitter met de Commissaris der Koningin of de burgemeester. Tegenwoordig spreekt deze structuur vanzelf; in het verleden kwamen echter wel constructies voor waarin van een onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur geen sprake was en er dus één bestuur functioneerde. Op de jaarlijkse ingelandenvergadering legde dit bestuur verantwoording af aan alle belastingplichtigen en werd besloten over de nieuwe belastingtarieven. Juist in dergelijke constellaties lag de achtergrond van het vroeger gebruikelijke meervoudig stemrecht. De Waterschapswet heeft voorgoed een einde gemaakt aan deze constructies, die ten gevolge van de omvangrijke waterschapsconcentraties in de praktijk overigens al nauwelijks meer voorkwamen. De in artikel 10 gegeven opsomming van bestuursorganen is niet limitatief. Het geeft de bestuursorganen aan die alle waterschappen moeten hebben. Daarnaast kenden sommige waterschappen bijvoorbeeld nog afdelingsbesturen, die in artikel 52 nadere regeling vonden. Door de Wet modernisering waterschapsbestel is dit bestuurlijk fenomeen, waar in de praktijk steeds minder gebruik van werd gemaakt, onlangs komen te vervallen.

De laatste zinsnede van artikel 10 opent de mogelijkheid om voor de bestuursorganen van het waterschap de historische namen te hanteren, zoals verenigde vergadering, college van dijkgraaf en hoogheemraden en dijkgraaf. Deze wettelijke band met het verre verleden, die voor de communicatieprofessionals van de waterschappen een voortdurende bron van ergernis pleegt te vormen, blijft hier verder buiten beschouwing.

Artikel 11 Waterschapswet vormde tot voor kort de kern van de regeling van de samenstelling van het waterschapsbestuur. Nadat in het eerste lid was bepaald dat het algemeen bestuur bestaat uit categorieën van belanghebbenden bij de taakuitoefening door het waterschap, werden in het tweede lid deze categorieën met naam en toenaam genoemd. Door de hantering van het woord 'alleen' werd duidelijk gemaakt dat hier sprake is van een limitatieve opsomming: andere categorieën van belanghebbenden komen dus niet voor bestuursvertegenwoordiging in aanmerking. Voor hen is, zoals het door Verburg c.s. is geformuleerd⁷⁰⁷, 'de deur her-

⁷⁰⁷ Verburg (red.), p. 67.

metisch gesloten'. Welke zijn dan de categorieën aan welke bestuursvertegenwoordiging (en betaling) werd voorbehouden? Het zal geen verbazing wekken dat de wetgever hier heeft willen aansluiten bij de desbetreffende conclusies uit de regeringsnota en het rapport van de Commissie Merx en, zij het in iets preciezere formuleringen, de navolgende vijf categorieën noemde:

- de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken;
- de pachters;
- de eigenaren van gebouwde onroerende zaken;
- de ingezetenen;⁷⁰⁸
- de gebruikers van bedrijfsgebouwen.

In vergelijking met de bestaande bestuurssamenstelling vormde met name de introductie van de ingezetenen als nieuwe categorie een belangrijke institutionele innovatie. Tot dan toe kwam deze categorie immers uitsluitend in de hoedanigheid van huishoudelijke vervuilers in de besturen van de waterkwaliteitbeherende waterschappen voor.

Zoals gezegd heeft de wetgever nadrukkelijk voor een limitatieve opsomming willen kiezen, hetgeen in de memorie van toelichting (p. 26) nog eens als volgt werd verwoord: 'De bovengegeven opsomming van vijf afzonderlijke categorieën van belanghebbenden omvat allen die een rechtstreeks en continu belang hebben bij de vervulling van de waterschapstaak, met gevolg dat daarnaast niet andere categorieën in de desbetreffende reglementen van waterschappen naar gelang van hun taak (bijv. zuiveringsschappen) behoeven te worden onderscheiden.' Overigens werd daarbij aangetekend dat deze opsomming niet bedoeld was als aanduiding van een vaste structuur voor de bestuurssamenstelling van elk waterschap. Het was immers aan de provincie als reglementerend gezag om te bepalen welke categorieën in het waterschapsbestuur zijn vertegenwoordigd en hoe dat het meest doelmatig kon geschieden (MvT, p. 26). Met name voor de bestuurssamenstelling van de waterkwaliteitbeherende waterschappen en in het bijzonder de zuiveringsschappen vormde dit limitatieve karakter een opvallende breuk met het verleden

⁷⁰⁸ De tot dan toe alleen in de besturen van de waterkwaliteitbeherende waterschappen opgenomen categorie huishoudelijke vervuilers gaat op in de nieuwe categorie ingezetenen en de categorie industriële vervuilers in de categorie gebruikers van bedrijfsgebouwen.

aangezien in deze besturen tot dan toe, zacht gezegd, redelijk flexibel met de trits was omgesprongen en bijvoorbeeld ook zetels aan milieuverenigingen waren toebedeeld. Zo waren in het algemeen bestuur van het Zuiveringschap Drenthe aanvankelijk drie zetels weggelegd voor de volksgezondheid, de waterleidingmaatschappij en de hengelsport.⁷⁰⁹ Aan dergelijke vertegenwoordigingen kwam nu een eind. Voor de Tweede Kamer bleek het limitatieve karakter van deze opsomming overigens bepaald nog geen vanzelfsprekende zaak. Zo konden de leden van de SGP-fractie zich weliswaar verenigen met het functionele karakter van het waterschapsbestuur; niettemin wierpen zij met erkenning van dit uitgangspunt de vraag op of een limitatieve opsomming van de categorieën belanghebbenden daarvoor zonder meer als noodzakelijk moest worden beschouwd. Doet zich juist op dit punt niet het gevaar voor dat wettelijke vastlegging tot verstarring leidt en nieuwe ontwikkelingen blokkeert, zo wilden deze leden weten (VV, p. 21). Ook de leden van D66 informeerden naar de bezwaren die zouden kleven aan een niet-limitatieve opsomming van de categorieën van belanghebbenden en het verruimen van deze mogelijkheden voor provinciale staten bestuurszetels ter beschikking te stellen van andere categorieën belanghebbenden en/of belanghebbende organisaties, waarbij men uitdrukkelijk het oog had op de belangen van natuur en milieu (VV, p. 23). Overigens had het IPO zich in zijn reactie eveneens gekeerd tegen het limitatieve karakter, waarmee de leden van de CDA- en GPV-fractie daarentegen wel goed bleken te kunnen leven.

Deze vragen noopten de minister om in de memorie van antwoord de achtergrond van het limitatieve karakter nog eens te schetsen: 'Daarom moet hier nogmaals worden gesteld dat het voorstel tot een limitatieve opsomming – en daarmee tot een gesloten systeem – berust op de overweging dat afbakening van de kring van degenen die een direct en continu belang hebben, in samenhang met toedeling van kiesrecht en een eveneens limitatieve opsomming van omslagplichtigen, nu juist de spil vormt van deze functionele bestuursvorm. Alleen om die reden al kan zij in de wet niet worden gemist. Het enkele vastleggen van de functionele samenstelling met alleen een uitwerking van indicatieve aard in de memorie van toelichting –

⁷⁰⁹ Zie G. Huiskes, 'De visschen vergeeven. Geschiedenis van de watervervuiling en -zuivering in Drenthe', Meppel 1995, p. 56 en 121–122.

waarvan de leden van de SGP-fractie zich voorstander toonden – zou betekenen dat de wet tekort schiet in datgene wat in het vooruitzicht wordt gesteld nl. duidelijk uitgewerkte regels van positief recht die worden gehanteerd bij de beoordeling van de reglementen.’ (MvA, p. 24). Sommige fracties bleken hierdoor nog niet overtuigd. Zo suggereerden de leden van de PvdA-fractie (EV, p. 6) een bestuurszetel, desnoods zonder stemrecht, als algemeen belanghebbend voor scheepvaart, watersport, natuurbescherming (milieubeheer) en hengelsport (visserij). De D66-fractie sprak van een ‘eenzijdige toepassing van de trits belang-betaling-zeggenschap’ en brak opnieuw een lans om ook het milieubelang een – desnoods adviserende – stem in het waterschap te geven (EV, p. 9–10). De SGP-fractie operde voorzichtig de mogelijkheid om provinciale staten tenminste de mogelijkheid te geven om ‘in uitzonderingsgevallen’ ook andere categorieën c.q. instanties in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd te doen zijn (EV, p. 17).

De minister hield echter voet bij stuk. In de nota naar aanleiding van het eindverslag stond zij nog eens uitvoerig stil bij het limitatieve karakter van de opsomming in artikel 11, waarbij de relatie tussen zeggenschap en betaling werd benadrukt: ‘In het voorgaande kwam al meermalen naar voren hoe wezenlijk het is voor het waterschap – als vorm van functioneel bestuur – dat de vertegenwoordiging in het bestuur er een is uitsluitend op basis van rechtstreeks en continu belanghebbenden aan wie ook rechtstreeks de kosten kunnen worden toegedeeld. Op die gedachte is ook de indeling van belanghebbenden in de zin van artikel 2.2 in vijf categorieën gebaseerd. De formulering daarvan is zodanig ruim dat ik mij niet kan voorstellen dat er een groep van rechtstreeks en continu belanghebbenden is aan te wijzen – of later zal ontstaan – die niet onder een van de categorieën valt te brengen. Deze benadering houdt echter wel in dat de opsomming van vijf categorieën een limitatief karakter heeft ...’ (NNAVEV, p. 21).

Voor een aparte positie van het milieubelang in het waterschapsbestuur bleek de minister niets te voelen (NNAVEV, p. 22): ‘Mijn uitgangspunt in dezen is dat zeker ook het milieubelang tot zijn recht dient te komen in de besluitvorming door het waterschapsbestuur. Behartiging van het milieubelang is een intrinsiek bestanddeel van overheidszorg. Op dat punt onderscheidt het waterschap, als openbaar lichaam belast met een functioneel bepaalde taak tot behartiging van het algemeen belang, zich niet van de gemeente, van de provincie of van het Rijk. Het valt daar-

om niet goed in te zien waarom de zorg voor het milieu nu juist bij het waterschap moet leiden tot een aparte vertegenwoordiging – zonder ook een basis te vinden in het kiesrecht en het fiscaal regime – terwijl die figuur niet bestaat voor de samenstelling van de gemeenteraad, van provinciale staten of van de Staten-Generaal.’ Volgens de minister gold dit ook voor andere openbare belangen, zoals die door de PvdA-fractie naar voren waren gebracht. Zij ronde haar betoog als volgt af: ‘Zou echter het waterschapsbestuur gedeeltelijk of geheel op een dergelijke basis worden samengesteld, dan dient men zich wel af te vragen of daarmee nog voldoende recht kan worden gedaan aan een democratische wijze van verkiezing van de leden van het algemeen bestuur – en van financiering middels een omslagheffing – door de rechtstreeks belanghebbenden uit het waterschapsgebied.’ (NNAVEV, p. 22–23). Ook voor het geopperde adviserend lidmaatschap voor dergelijke belangen bleek zij weinig te voelen. In plaats van een adviserend lidmaatschap, dat zij een gewrongen constructie achtte, wees zij op de mogelijkheid van een gewoon lidmaatschap die het wetsontwerp bood. Personen uit de sfeer van een milieuorganisatie konden zich immers, mits als ingezetene (of eventueel uit anderen hoofde) behorend tot een categorie, beschikbaar stellen als kandidaat voor de waterschapsverkiezing (NNAVEV, p. 23). De minister vervolgde: ‘Ook kunnen provinciale staten besluiten om in het reglement een of meer zetels van de categorie ingezetenen aan te wijzen als kwaliteitszetel, nl. door bestuursleden van (een regionale afdeling van) een milieuorganisatie als ingezetenen de bevoegdheid te verlenen tot aanwijzing van één of meer vertegenwoordigers van die categorie.’ (NNAVEV, p. 23). Een nogal opmerkelijke uitspraak aangezien ook voor zg. kwaliteitszetels, die hierna nog aan de orde komen, blijft gelden dat men deel uitmaakt van één van de vijf genoemde categorieën en dus ook belastingplichtig is.⁷¹⁰ Pas in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer kwam de minister hierop later terug en erkende zij dat haar suggestie tot ‘enige onduidelijkheid’ kon hebben geleid en dat met het volgen van deze weg het gevaar zou worden gelopen dat het begrip kwaliteitszetel ‘geweld wordt aangedaan door een oneigenlijk gebruik daarvan.’

⁷¹⁰ Zie voor een kritische beschouwing over de suggestie van de minister, J.T. van der Wal, ‘Een oplossing van onvoldoende kwaliteit. Aanwijzing kwaliteitszetels via ingezetenen’, Wb 1991, p. 144–147.

(MvA, p. 10). In de gedachtewisseling met de Tweede Kamer hield de minister overigens onverkort vast aan het limitatieve karakter van de opsomming van categorieën van belanghebbenden in artikel 11 en de afwijzing van een bijzondere positie voor de belangen van natuur en milieu.⁷¹¹ Een amendement van D66 dat er – conform de suggestie van de minister – toe strekte om privaatrechtelijke organisaties op het terrein van de bescherming van natuur- en milieubelangen één of meer kwaliteitszetels toe te kennen⁷¹², werd door haar ontraden en vervolgens verworpen. Een amendement van PvdA om dergelijke organisaties voor ‘gewone’ zetels in aanmerking te laten komen door hen als nieuwe categorie f aan artikel 11, tweede lid, toe te voegen⁷¹³, onderging hetzelfde lot. Het limitatieve karakter van artikel 11 is daarmee overeind gebleven en gedurende de afgelopen vijftien jaar voor de feitelijke samenstelling van de waterschapsbesturen van grote betekenis gebleken. Van belang daarbij is nog te memoreren dat de minister pogingen van de provincies Overijssel en Zuid-Holland om te anticiperen op deze nieuwe bestuurssamenstelling blokkeerde, aangezien tegenover de toedeling van bestuurszetels aan pachters en ingezetenen geen directe belastingplicht jegens het waterschap stond.⁷¹⁴ Wel de lusten, maar niet de lasten, moet de minister hierbij hebben gedacht.

Uiteraard is niet alleen van belang uit welke categorieën van belanghebbenden het waterschapsbestuur is samengesteld, maar evenzeer wat de onderlinge zetelverdeling tussen deze categorieën is. Artikel 13 Waterschapswet bood hiervoor enig houvast. Hierin werd namelijk bepaald dat voor de aanwijzing van de categorieën van belanghebbenden die in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd, en voor de bepaling van het aantal vertegenwoordigers van elke categorie, ten aanzien van elk van de in artikel 11, tweede lid, genoemde categorieën in aanmerking genomen dient te worden ‘de aard en de omvang van het belang of de belangen die deze

⁷¹¹ Zie het verslag van een schriftelijk overleg, p. 9–10.

⁷¹² TK 1990–1991, 19995, nr. 27.

⁷¹³ TK 1990–1991, 19995, nr. 44.

⁷¹⁴ Zie o.m. het KB van 19 januari 1987, Wb 1987, p. 123–124, en Wb 1987, p. 402–403 met noot J.M.H. Thelen. Zie voorts de beschouwingen van J.M. Weststeijn en J.H.A. Teulings over deze uitspraken, Wb 1987, p. 489–491.

heeft bij de behartiging van de taken van het waterschap, zomede het door deze te betalen aandeel in de kosten daarvan.' Bij het toekennen van zetels aan de diverse categorieën gaat het dus bepaald om meer dan de respectievelijke kostenaandelen van die categorieën. De Studiecommissie Waterschappen en de Commissie Merckx, die bij hun desbetreffende overwegingen vooral de belangen van de agrariërs voor ogen hadden, konden gerust zijn. Voor de goede orde wordt nog eens herhaald dat juist deze door provinciale staten in het waterschapsreglement vast te leggen zetelverdeling de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur zo bijzonder maakt en onderscheidt van die van provincie en gemeente. Enigszins chargeerend kan worden gesteld dat de 'verkiezingsuitslag' reeds tevoren in het reglement is neergelegd. De waterschapsverkiezingen dienen er in zoverre slechts voor om te bepalen welke personen de verschillende categorieën in het bestuur mogen vertegenwoordigen. Een personenstelsel in plaats van een lijstenstelsel.

Gezien de grote betekenis van deze provinciale zetelverdeling in het waterschapsreglement zal duidelijk zijn dat ook dit een element was dat tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp regelmatig aan de orde kwam. Het ging immers in hoge mate om de vraag wie het in het waterschapsbestuur voor het zeggen kreeg. De minister stond in de memorie van toelichting (p. 27) dan ook buitengewoon uitvoerig stil bij de zetelverdeling: 'Een exacte maatstaf voor de zetelverdeling, zoals de kiesdeler die is voor de op basis van algemeen kiesrecht samengestelde colleges, is voor de samenstelling van het algemeen bestuur niet voorhanden. In het beginsel van de functionele samenstelling ligt opgesloten dat moet worden gestreefd naar een zetelverdeling in het algemeen bestuur die in harmonie is met de betrokkenheid van onderscheidene categorieën (groepen) van belanghebbenden, zodat dat college ook in dat opzicht is ingericht op een afgewogen oordeelsvorming. Voor de bepaling van het globaal gewicht, dat – uitgedrukt in het zetelaantal – aan de categorieën in het algemeen bestuur moet worden toegekend, zal de inhoud der bestanddelen van de betreffende waterstaatstaak in aanmerking moeten worden genomen. Daarbij dient men zich er rekenschap van te geven dat de relatieve zwaarte (intensiteit) van het belang dat de onderscheidene categorieën in de totaliteit van de taakuitoefening van het waterschap bezitten geen vast gegeven vormt, doch zowel afhangt van het takenpakket van het waterschap als van de waterstaatkundige omstandigheden van het gebied met de ver-

zorging waarvan het waterschap is belast. Daardoor kan het zijn dat de mate van de betrokkenheid van eenzelfde categorie niet steeds in alle waterschappen hetzelfde is.

De hoogte van de betaling, die door de afzonderlijke categorieën in de vorm van afdracht van waterschapsbelasting geschiedt, vormt daarvoor slechts een ruwe indicatie. Het kan immers zeer wel zijn dat de behartiging van een bepaalde taak – bijv. de zorg voor de waterkering of voor de waterkwaliteit – relatief veel hogere kosten met zich meebrengt dan de behartiging van een andere taak – bijv. die van de detailwaterbeheersing – zonder op die enkele grond zou kunnen worden gezegd dat de zwaarte van de met de juiste vervulling van de aan de ene taak verbonden belangen relatief van minder gewicht is dan die van de andere. Bovendien kunnen de kosten verbonden aan een bepaalde waterschapstaak in de tijd variëren.’

Alhoewel het kostenaandeel dus slechts een ‘ruwe indicatie’ vormde volgens de minister, moest de omvang van de betaling over een bepaalde periode bezien volgens haar redelijkerwijs wél in de zetelverdeling tot uitdrukking komen. Voorkomen diende te worden dat een louter op aard en omvang van het belang afgestemde stemverdeling geen recht zou doen aan de financiële draagplicht van een categorie. Evenzeer betekende dit dat een aanmerkelijke verschuiving in de verdeling van de lasten, bijvoorbeeld als gevolg van een andere kostentoedelingsmethodiek, aanleiding dient te zijn om te bezien of de bestaande zetelverdeling niet zou moeten worden aangepast, ook in het licht van de handhaving van het algemene beginsel belang–betaling–zeggenschap (MvT, p. 27–28).

Kennelijk volstond deze uitvoerige uiteenzetting voor de Tweede Kamer. Niet zo zeer de zetelverdelingsmethodiek als wel de vraag of alle in artikel 11 genoemde categorieën steeds in alle waterschapsbesturen vertegenwoordigd zouden moeten zijn, overheerste in de inbreng van de Tweede Kamer. De leden van de PvdA–fractie informeerden nog naar het functioneren van het oppertoezicht in situaties dat de kostenaandelen van de verschillende categorieën sterk wijzigden (VV, p. 25). In de memorie van antwoord (p. 26) werd deze vraag door de minister als volgt beantwoord: ‘Wijzigingen in de relatieve zwaarte van het belang, respectievelijk van het aan elk daarvan toe te rekenen kostenaandeel, zullen onder omstandigheden leiden tot aanpassing van de zetelverdeling (...). Het ontwerp gaat uit van het belang dat de betreffende categorie heeft bij de waterschapstaak. Zie de uit-

eenzetting, voor dat uitgangspunt, op blz. 29 van de memorie van toelichting onder «toedeling van bestuurszetels aan categorieën». Een fundamentele wijziging in de wijze waarop bijv. de belangen van het gebouwd en het ongebouwd zich tot elkaar verhouden zal noodzaken tot hernieuwde afweging van de zetelverhouding (...). In de memorie van toelichting is er al op gewezen dat weliswaar betaling van kosten als maatstaf voor zetelverdeling onbruikbaar is, maar dat de grootte van het kostenaandeel een indicatie kan zijn voor een mogelijke correctie op een niet voldoende met de betrokkenheid in overeenstemming zijnde zetelverdeling.'

De PvdA-fractie toonde zich in het eindverslag (p. 14) teleurgesteld met dit antwoord en drong aan op een uitgebreide beschouwing over dit aspect. Genoemde fractie bleek bevreesd voor een te groot kostenaandeel voor de ingezetenen en suggereerde om het belang van de ingezetenen wettelijk te forfaiteren. Ook de leden van de CDA-fractie mengden zich nu in de discussie en vroegen welk gewicht aan de twee elementen, te weten enerzijds de aard en omvang van het belang en anderzijds de betaling, moest worden toegekend bij de bepaling van het aantal zetels in het waterschapsbestuur. Ook deze fractie zag graag een nadere beschouwing van de regering en gaf als schot voor de boeg vast af dat de betaling aan het waterschap weliswaar een *conditio sine qua non* voor bestuursvertegenwoordiging is, maar dat hieraan bij de zetelverdeling nagenoeg geen conclusies konden worden verbonden; bij de zeteltoedeling zou namelijk aard en omvang van het belang doorslaggevend moeten zijn (EV, p. 17-18).

Aanleiding voor de minister derhalve om in de nota naar aanleiding van het eindverslag nog eens grondig, dat wil zeggen in liefst vier pagina's, bij de zeteltoedeling stil te staan (NNAVEV, p. 17-21). Benadrukt werd dat algemene regels op dit terrein niet gegeven konden worden door de verscheidenheid van waterstaatkundige factoren per regio. De afwegingen die nodig waren, konden slechts door het provinciaal gezag worden gemaakt, dat bovendien het grondwettelijk primaat bezat. Niettemin was de minister, mits deze constitutionele positie niet uit het oog werd verloren, best bereid haar visie te geven. Naar haar inzicht zou het terzake een goede benadering zijn om allereerst voor elk van de verschillende waterschapstaken afzonderlijk na te gaan hoe groot het relatieve belang daarbij is van elk van de vijf voor bestuursvertegenwoordiging in aanmerking komende categorieën van belanghebbenden. Tal van regionaal uiteenlopende factoren speelden daarbij een

rol, zodat het onmogelijk was te komen tot enigszins vaste verhoudingsgetallen, hetgeen volgens haar eerder ook door de Commissie Merckx was geconcludeerd. In het rapport van deze commissie waren, zoals reeds eerder is geconstateerd, wel globale indicaties voor zetelverdeling gegeven. Een 'mathematische rekenmethode' was volgens de minister evenwel niet voorhanden (NNAVEV, p. 19). Men zou enkel kunnen spreken van een beredeneerde weging per taak en per categorie, uitmondend in een globaal inzicht dat kan worden gebruikt voor de zeteltoedeling. Ook de kostentoedeling naar de verschillende categorieën diende hierbij een rol te spelen, de minister sprak van een 'ijkmiddel'. Hierbij kon het provinciaal bestuur inmiddels beschikken over een globale handleiding in de vorm van het door IPO en UvW opgestelde rapport inzake de kostentoedeling. Aldus bestreed de minister de opvatting van de CDA-fractie dat aan de kostentoedeling in het geheel geen conclusies zouden mogen worden verbonden omtrent de juistheid van de zeteltoedeling (NNAVEV, p. 19). Die mogelijkheid bood de kostentoedeling dus wél. Evenwel niet als vertrekpunt, maar als toets.

In het verslag van een schriftelijk overleg (p. 8-9) benadrukte de minister vervolgens in antwoord op vragen van de CDA-fractie opnieuw dat het beginsel belang-betaling-zeggenschap niet 'een louter lineaire relatie' uitdrukt in die zin dat eerst het belang wordt omgezet in een kostendeel en dat vervolgens uit het kostendeel het zetelaantal wordt berekend. Voor de zeteltoedeling zou rekening moeten worden gehouden met twee relaties, namelijk belang-zeggenschap en betaling-zeggenschap, waarbij van geen van beide relaties bij voorbaat kon worden gezegd dat zij recht evenredig zijn. In reactie op vragen van de PvdA-fractie verzekerde de minister niettemin dat de relatie betaling-zeggenschap bij de zeteltoedeling een belangrijke rol speelt. De betaling van het kostendeel was in haar ogen niet alleen voorwaarde voor vertegenwoordiging en zeteltoedeling, maar ook toets voor de bepaling van het juiste zetelaantal.

De voorbereiding van het wetsvoorstel was hiermee voltooid. Het onderhavige artikel werd niet meer geamendeerd.⁷¹⁵ Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer brachten de leden van de CDA-fractie nog een nieuw element in discussie. Zij wezen op de zg. bijdragen in natura van de eigenaren ongebouwd en de pachters aan het waterschap in de vorm van via de keur en legger opgelegde onderhoudsverplichtingen en de ontvangstplicht van baggerspecie. Genoemde fractie informeerde of deze bijdragen een rol konden spelen bij het belang van deze categorieën en met name bij de zetelverdeling (VV, p. 4). De minister was hierover in de memorie van antwoord (p. 7) heel stellig. Volgens haar diende deze vraag ontkennend beantwoord te worden. Basis voor de zetelverdeling was immers primair het belang van de betrokken categorieën bij de waterschapstaak en dat belang staat los van eventuele bestaande publieke onderhoudsplichten e.d.

De praktijk moest zich met de hiervoor beschreven uiteenzettingen van de minister over de zetelverdeling zien te redden. Van de door de Tweede Kamer gewenste duidelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van algemene regels, kwam het niet. De minister wist deze wens af te houden. Die wens was overigens nogal opvallend. Waar de Tweede Kamer op sommige onderdelen van het wetsontwerp buitengewoon zuinig reageerde, omdat dit de primaire regelgevende bevoegdheid van de provincie te zeer zou beperken, werd op dit specifieke punt nu juist voor meer wettelijke zekerheid gepleit!

Het tweede lid van artikel 13 Waterschapswet dient hier ook te worden genoemd. In deze bepaling werden de zg. kwaliteitszetels geregeld, die hiervoor al even aan de orde kwamen in het kader van de ingezetenenvertegenwoordiging. Genoemd artikel bepaalde dat bij reglement aan daarbij aan te wijzen belanghebbenden de bevoegdheid kan worden toegekend om van het aantal vertegenwoordigers van de categorie waartoe zij behoren er één of meer te benoemen. Uit deze formulering en uit de wetsgeschiedenis (MvA, p. 26) blijkt dat het toekennen van een dergelijke

⁷¹⁵ Een amendement Eversdijk c.s. (TK 1990–1991, 19995, nr. 24) dat er toe strekte de zetelverdeling zoveel mogelijk naar onderscheid van de verschillende waterschapstaken plaats te doen vinden, werd ingetrokken.

zetel uitsluitend binnen een categorie kon plaatsvinden; men moest dus aan de eisen van de betreffende categorie voldoen. Toekenning van een kwaliteitszetel aan niet-terreinbeherende milieu-organisaties, zoals dit vóór de inwerkingtreding van de Waterschapswet bijvoorbeeld bij het toenmalige Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden het geval was, werd hiermee onmogelijk.

De achtergrond van het toekennen van kwaliteitszetels, dat in de praktijk zoals gezegd reeds voorkwam⁷¹⁶, ligt in de wens om bepaalde belanghebbenden, die via het normale kiesstelsel slechts een kleine kans op een bestuurszetel zouden hebben, één of meer zetels toe te kennen. Kwaliteitszetels kunnen in het bijzonder worden toegepast indien een bepaalde belanghebbende vergeleken met de andere belanghebbenden in dezelfde categorie een zeer groot belang heeft. In dergelijke omstandigheden kan sprake zijn van een onevenwichtigheid tussen betaling en zeggenschap. Die betaling groeit immers mee met de omvang van het belang: bij meer grondbezit is de omslag hoger. De zeggenschap groeit echter niet mee. In de memorie van toelichting (p. 28) werd in dit verband binnen het ongebouwd gewezen op de positie van eigenaren van bos- en natuurterreinen, die ten opzichte van hun agrarische categoriegenoten qua aantal ver in de minderheid waren. Voorts werd binnen het gebouwd gewezen op 'de exploitant van een nationale luchthaven'.⁷¹⁷ Binnen de categorie ingezetenen zijn kwaliteitszetels niet goed denkbaar aangezien het ingezetenenbelang naar zijn aard voor iedere ingezetene even groot is.⁷¹⁸ Ook om deze reden moet de eerder geciteerde suggestie van de minister om milieu-organisaties binnen de categorie ingezetenen één of meer kwaliteitszetels toe te kennen, als een uitglijder worden beschouwd. In de praktijk is het bij mijn weten dan ook niet van kwaliteitszetels binnen de categorie ingezetenen gekomen. Het overgrote deel van de kwaliteitszetels, die onder het regime van de Wet modernisering waterschapsbestel zijn komen te vervallen, is toegekend aan de grote

⁷¹⁶ Zo was het Rijk als grootgrondbezitter vertegenwoordigd in het bestuur van het Heemraadschap Fleverwaard.

⁷¹⁷ De NV Luchthaven Schiphol heeft inderdaad jarenlang een kwaliteitszetel in het bestuur van het toenmalige Waterschap Groot-Haarlemmermeer bezet. Elders kwam het voor dat dergelijke zetels aan grote woningbouwcorporaties werden toegekend.

⁷¹⁸ Verburg (red.), p. 88.

natuurterreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en de Landschappen). Daarbij is terecht door de provinciale besturen een zekere terughoudendheid aan de dag gelegd. Ten principale vormt het toekennen van kwaliteitszetels immers een inbreuk op de democratische wijze van bestuursamenstelling. Dergelijke zetels worden namelijk aan de verkiezing onttrokken.⁷¹⁹ In de praktijk werd dan ook zelden meer dan één kwaliteitszetel per waterschap toegekend. Een uitzondering vormde het toenmalige Heemraadschap Fleverwaard dat aanvankelijk liefst vijf kwaliteitszetels kende. In de vigerende waterschapsreglementen heb ik in totaal nog maar zes kwaliteitszetels aangetroffen, waarvan vier voor de grote natuurterreinbeherende organisaties, één voor woningbouwcorporaties en één voor de Staat der Nederlanden. Over die laatste zetel valt nog wel iets meer te zeggen. Deze zetel kwam voor bij het Waterschap Zuiderzeeland, dat overigens als enige all in-waterschap tot voor kort een zetel voor de categorie pachters kende, en hield verband met het grote areaal grond van de Staat in Flevoland. De provincie Flevoland voelde eigenlijk niets voor deze kwaliteitszetel, maar ging – zo blijkt uit de toelichting bij het reglement – overstag toen de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het waterschapsreglement om deze reden aanvankelijk slechts gedeeltelijk goedkeurde. Het achterwege blijven van deze kwaliteitszetel zou namelijk in strijd met de trits zijn. In mijn ogen lijkt het er meer op dat aldus een publiek toezichtinstrument werd ingezet voor de bescherming van het eigenaarsbelang van het Rijk. Met ‘marginaal toezicht’ had dit dan ook weinig van doen.

Min of meer verwant aan de kwaliteitszetels zijn de zg. subcategorieën. Dit zijn categorieën belanghebbenden aan wie binnen de categorie waartoe zij behoren een speciale status wordt toegekend. Die speciale status bestaat uit een aparte vertegenwoordiging in het bestuur en een aparte kostentoedeling en omslag. Dit laatste ontbreekt bij eerdergenoemde kwaliteitszetels; deze liften voor de kostentoedeling en omslag gewoon mee met de categorie waartoe zij behoren. Het instellen van subcategorieën kan worden overwogen indien een groot aantal belanghebbenden weliswaar formeel tot een bepaalde categorie behoort, maar binnen die categorie

⁷¹⁹ Verburg (red.), p. 88–89.

een eigenstandig belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Kenmerkend is dus het gegeven dat er een relatief grote groep belanghebbenden is waarvan de aard van het belang zich wezenlijk onderscheidt van het belang van de categorie waartoe zij formeel behoren. Ook hierin schuilt een verschil met de kwaliteitszetels. Naar een wettelijke bepaling over deze subcategorieën zal de lezer overigens vergeefs zoeken. De mogelijkheid van deze constructie, die al vóór de inwerkingtreding van de Waterschapswet door enkele Zuid-Hollandse waterschappen ten aanzien van de glastuinbouw werd toegepast, valt slechts uit de wetsgeschiedenis af te leiden (NNAVEV, p. 21–22). Uit deze passage blijkt dat de wetgever de subcategorieën niet heeft willen regelen en bewust heeft overgelaten aan de provinciale beleidsvrijheid. Een grote vlucht hebben deze subcategorieën in de praktijk nooit genomen. Afgezien van de glastuinbouw zijn geen andere voorbeelden bekend.⁷²⁰

Een laatste element dat in het kader van de samenstelling van het waterschapsbestuur aan de orde komt, vormt de positie van de inliggende waterschappen. Zoals bekend was daarvoor eerder aandacht gevraagd in de regeringsnota uit 1977 en het rapport van de Commissie Merx. Die aandacht kwam er ook. Artikel 23 Waterschapswet voorzag in de mogelijkheid om bij reglement te bepalen dat de bestuursleden van de inliggende waterschappen als kiesmannen gingen fungeren voor de vertegenwoordigers van de desbetreffende categorieën van belanghebbenden in het overliggende waterschap. In de memorie van toelichting (p. 29) werd een aparte paragraaf aan deze constructie gewijd, die overigens niet verward moet worden met het systeem van kwaliteitszetels. Achtergrond van deze constructie was het bevorderen van afstemming tussen de taakuitoefening van de verschillende waterschappen in hetzelfde gebied. Veel stof deed de regeling niet opwaaien, al typeerden de leden van de PvdA-fractie deze als ‘zeer vergaand’ en als een ‘staatsrechtelijk novum’ (VV, p. 30). De discussie spitste zich daarentegen toe op het feit dat de regering een vergelijkbare constructie voor de zuiveringschappen en hun inliggende waterschappen nadrukkelijk achterwege had gelaten. Gezien de goede ervaringen die daarmee inmiddels in de praktijk waren opgedaan, drongen

⁷²⁰ Zie Verburg (red.), p. 76–77.

diverse fracties aan op een rechtstreekse vertegenwoordiging van deze waterschappen in de besturen van de zuiveringschappen. Het op zichzelf juiste weerwoord van de minister dat een dergelijke constructie een flagrante (en enige) inbreuk op de trits belang–betaling–zeggenschap zou vormen, kon de Tweede Kamer niet overtuigen. Via een amendement Van den Berg c.s.⁷²¹ verhuisde de in arrenmoede door de minister opgenomen overgangsbepaling naar artikel 12 Waterschapswet. De gedachtewisseling over deze constructie, die in belangrijke mate beïnvloed werd door de wens van de regering om het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer in bestuurlijk–organisatorische zin te integreren, is reeds uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4 en blijft om deze reden hier verder buiten beschouwing.

9.3.3 De verkiezing van het waterschapsbestuur

In deze subparagraaf komt de wettelijke regeling van de verkiezing van het waterschapsbestuur aan bod. Ook voor dit element geldt dat in zekere mate sprake is van historische beschouwingen doordat de recente Wet modernisering waterschapsbestel ook de verkiezing van het waterschapsbestuur op geheel nieuwe leest heeft geschoeid. Dit geldt echter niet voor alle onderdelen; bovendien is het uit een oogpunt van volledigheid gewenst om terug te kijken op de totstandkoming van de regeling die uiteindelijk in de Waterschapswet werd opgenomen en voor de praktijk van de afgelopen vijftien jaar bepalend is geweest. Voor een goed begrip van de achtergrond van de nieuwe wettelijke regeling kan deze kennis ook niet worden gemist.

In algemene zin wordt daarbij op voorhand allereerst nog eens opgemerkt dat door de functionele samenstelling van het waterschapsbestuur, zoals in subparagraaf 9.3.2 beschreven, ook de verkiezing van dat bestuur zijn eigen spoor kent. Van algemene verkiezingen op grond waarvan de onderlinge krachtsverhouding tussen de verschillende categorieën van belanghebbenden wordt bepaald, is geen sprake. De krachtsverhouding wordt immers tevoren door provinciale staten in het waterschapsreglement vastgelegd. Anders dan bij de verkiezingen voor de Tweede Ka-

⁷²¹ TK 1990–1991, 19995, nr. 36.

mer, provinciale staten en de gemeenteraad geldt geen lijstenstelsel, maar een personenstelsel⁷²² dat er slechts toe dient om te bepalen welke personen de verschillende categorieën in het waterschapsbestuur gaan vertegenwoordigen. Ten opzichte van die andere verkiezingen hebben de waterschapsverkiezingen hierdoor een geheel andere, meer beperkte betekenis. Overigens is in het verleden⁷²³ wel bepleit om ook de waterschapsbesturen op basis van algemene verkiezingen via een lijstenstelsel samen te stellen, waarbij doorgaans werd geattendeerd op de verbreding van het belangenkader in het waterbeheer en de sterk toegenomen verwevenheid van de waterschapstaken met andere terreinen van overheidszorg. Ook de roep om verdere democratisering van het openbaar bestuur werd in dat kader aangevoerd. Het zal niet verbazen dat dit vraagpunt tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel uitvoerig naar voren kwam. De minister voelde dit kennelijk reeds aan en stond in de memorie van toelichting (p. 29–33) uitgebreid stil bij het beoogde karakter van de waterschapsverkiezingen en bij de voors en tegens van een personen- en een lijstenstelsel. Alhoewel zij van mening bleek dat er goede redenen dienden te zijn om voor deze verkiezingen tot de keuze van een kiesstelsel te komen dat anders is dan dat voor andere vertegenwoordigende lichamen van gedecentraliseerd bestuur, was de minister uiteindelijk van oordeel dat daartoe vanwege het bijzondere karakter van het waterschap en zijn bestuur aanleiding bestond. Bij waterschappen ging het immers niet om een algemene bestuurstaak en de waterschapsbestuurders werden niet primair verkozen vanwege hun politieke overtuiging, maar vanwege hun geschiktheid om een bepaalde categorie van belanghebbenden te vertegenwoordigen. Ten slotte concludeerde de minister (MvT, p. 31–32): 'Daarbij komt, naast de aard van de vertegenwoordiging, nog een ander kenmerkend verschil met verkiezingen, zoals die worden gehouden voor provinciale staten en gemeenteraden, nl. voor wat betreft de reikwijdte van hetgeen door de waterschapsverkiezingen uiteindelijk wordt bepaald: De waterschapsverkiezing strekt niet tot het totstandbrengen van de verdeling van de totaliteit van de zetels over groeperingen – deze is immers reeds met inachtneming van het alge-

⁷²² Zie hiervoor artikel 16, derde lid, Waterschapswet (oud).

⁷²³ Zie eerdergenoemde motie-Zeevalking en de minderheidsnota van de heren Albers en Brugman in het rapport van de Commissie Merckx.

mene wettelijke criterium (artikel 2.3) vastgelegd in het reglement en vormt dus bij de verkiezingen een vaststaand gegeven – doch enkel nog om de bezetting van de aan de onderscheidenen categorieën toegedeelde aantallen bestuurszetels. Alleen daarover wordt van de stemgerechtigden, elk voor de categorie of categorieën waartoe zij behoren, een uitspraak gevraagd.’

Met name de leden van de PvdA-fractie bleken niet overtuigd en drongen aan op algemeen kiesrecht (VV, p. 21). Ook zagen zij anders dan de minister wél ruimte voor een lijstenstelsel (VV, p. 26). De minister hield in de memorie van antwoord (p. 23) echter voet bij stuk: ‘Dit ontwerp kiest duidelijk voor de voordelen van de functionele bestuursvorm die voor wat betreft het waterschap geprojecteerd is op integraal waterbeheer en die ook overigens is aangepast aan de eisen van deze tijd. Dit komt neer op handhaving van de typische kenmerken van een functionele democratie voor een goed af te grenzen onder provinciaal toezicht uit te oefenen taak.

Daarmee valt niet te verenigen een constructie die, zoals deze leden voorstellen, aan provinciale staten de vrijheid laat om bij reglement een bestuurssamenstelling op grondslag van algemeen kiesrecht voor te schrijven en daarmee de in het vlak van «belang, betaling, zeggenschap» gelegen wezenskenmerken van die bestuursvorm los te laten.’ Voor een lijstenstelsel bleek zij evenmin te voelen (MvA, p. 28). In het eindverslag (p. 6) drong genoemde fractie nog eens vruchteloos aan op algemeen kiesrecht bij de waterschappen.

Een tweede prealabele opmerking die hier moet worden gemaakt en evenzeer een afwijking vormt van de andere verkiezingen betreft het feit dat de wetgever bij de regeling van het kiesrecht bewust heeft willen volstaan met het stellen van ‘algemene beginselen’. Allerlei (technische) onderwerpen die meer in het algemeen de gang van zaken vóór, tijdens en na de verkiezing betroffen, werden nadrukkelijk overgelaten aan de provinciale waterschapsreglementering. Het zou te ver voeren om deze uit overweging van uniformiteit in de formele wet te gaan regelen. Een uitdrukkelijke opdracht daartoe aan de provincies werd onnodig en ook niet goed op zijn plaats geacht gezien de algemene provinciale bevoegdheid tot reglementering. Wel werd met het oog op een zekere uniformiteit de mogelijke totstandkoming van een provinciaal model-kiesreglement tezamen met de UvW toegejuicht

(MvT, p. 36). Die oproep bleek later inderdaad in een dergelijk model te resulteren.⁷²⁴

Die provinciale bevoegdheid houdt desgewenst de mogelijkheid in om zg. kiesdistricten in te stellen, waartoe het waterschapsgebied wordt onderverdeeld in een aantal kleinere geografische eenheden. Dit bevordert de geografische spreiding van de bestuursleden over het waterschapsgebied (MvT, p. 35). Bijkomend voordeel van kiesdistricten is dat eventuele tussentijdse verkiezingen beperkt blijven tot een bepaald kiesdistrict en er dus geen verkiezingen voor het gehele waterschapsgebied behoeven te worden georganiseerd.⁷²⁵

Met deze algemene opmerkingen voor ogen kan de totstandkoming en strekking van de wettelijke regeling inzake de verkiezing van het waterschapsbestuur als volgt worden toegelicht. Vastgesteld kan worden dat de discussie tussen parlement en regering zich toespitste op de verkiezingswijze van de categorie ingezetenen. Kernvraag daarbij was of deze nieuwe categorie waterschapsbestuurders direct dan wel indirect diende te worden verkozen.⁷²⁶ Ook de zittingsduur van de nieuwe waterschapsbesturen bleek een stevig discussiepunt. Beide onderwerpen komen hierna nog terug.

Deze zittingsduur werd geregeld in artikel 14 Waterschapswet. Dit artikel stelt de zittingstermijn voor de leden van het algemeen bestuur vast op vier jaar waarmee de wetgever bewust aan heeft willen sluiten bij de regeling voor de andere vertegenwoordigde colleges van openbaar bestuur. In de memorie van toelichting (p. 45–46) werd weliswaar geconstateerd dat naar goed gebruik in de meeste waterschapsreglementen een zittingstermijn van zes jaar was opgenomen, waarbij voorgeschreven was dat na drie jaar de helft van het aantal bestuursleden aftreedt.

⁷²⁴ Verburg (red.), p. 90.

⁷²⁵ Verburg (red.), p. 90.

⁷²⁶ Door Sneep is uitdrukkelijk voor directe verkiezingen gepleit. Zijn dissertatie (p. 64) kende de volgende centrale stelling: 'Rechtstreekse verkiezing met open kandidaatstelling van vertegenwoordigers in publieke bestuursorganen is een noodzakelijke voorwaarde tot verwezenlijking van een democratisch samengesteld bestuur'.

Deze regeling bood met name voordelen uit een oogpunt van continuïteit en werd verdedigbaar geacht vanwege het andere karakter van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. 'Anderzijds' – zo werd vervolgd – 'moet worden bedacht dat indien de kiezers van oordeel zouden zijn dat het waterschapsbestuur tekort is geschoten, deze de mogelijkheid moeten bezitten om een geheel nieuw bestuur te kiezen. Het belang van de continuïteit moge bovendien vroeger zwaar hebben gewogen toen de feitelijke werkzaamheden in belangrijke mate door het bestuur zelf werd verricht, bij de huidige schaalvergroting van de waterschappen bezitten deze een ruim ambtelijk apparaat dat in staat moet worden geacht de situatie van een in aanmerkelijk vernieuwde samenstelling optredend bestuur te kunnen opvangen.' (MvT, p. 46). Op basis van deze overwegingen oordeelde de minister dat er toch niet voldoende zware gronden waren om af te wijken van de zittingstermijnen van Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraad. Na vier jaar diende het voltallige algemeen bestuur periodiek af te treden en dienden verkiezingen te worden gehouden.

De leden van de fracties van CDA en SGP bleken door dit betoog niet overtuigd en braken in het voorlopig verslag (p. 24–25) een lans voor een zittingsduur van zes jaar, die immers beter aansloot bij de gangbare praktijk. De SGP-fractie sprak daarbij van 'een te ver doorgevoerd streven naar uniformiteit' met Provincie- en Gemeentewet. In de memorie van antwoord (p. 27) wenste de minister nog niet aan deze wens tegemoet te komen. Pas in een laat stadium, in de bij het verslag van een schriftelijk overleg (p. 12) gevoegde zesde nota van wijziging ging zij om en werd de mogelijkheid geopend om in het waterschapsreglement de bestaande zittingsduur op zes jaar te handhaven. In het licht van deze totstandkomingsgeschiedenis mag het zacht gezegd verwonderlijk heten dat bij de eerste de beste wijziging van de Waterschapswet de alternatieve zittingsduur van zes jaar in 1999 geruisloos sneuvelde.⁷²⁷ Deze werd vervangen door de mogelijkheid om de zittingsduur bij reglement op een ten hoogste twee jaren kortere of langere duur vast te stellen. Dit vormde echter een bepaling met een geheel andere achtergrond, doordat zij slechts bedoeld was om in geval van aanstaande waterschapsreorganisaties geen verkiezingen voor de besturen van de samen te voegen waterschappen

⁷²⁷ Wet van 3 juni 1999, Stb. 276. Zie hierover H.J.M. Havekes, HWS 1999, p. 726–733.

meer te hoeven organiseren dan wel om versneld afscheid te kunnen nemen van de oude besturen. In de Wet modernisering waterschapsbestel, waarin deze bepaling is gehandhaafd, springt deze andere achtergrond nog pregnanter naar voren doordat in artikel 27 (nieuw) gesproken wordt van: '... indien dit wenselijk is met het oog op het instellen van een nieuw waterschap.'

Artikel 15 voorzag in de figuur van plaatsvervangende bestuursleden, waarmee eveneens aangesloten werd bij de gangbare reglementeringspraktijk. De belangrijkste functie van dit plaatsvervangerschap lag in het voorkomen van tussentijdse verkiezingen. Inherent aan de keuze van de wetgever voor het personenstelsel is dat er geen sprake is van reguliere opvolging van iemand wiens bestuurslidmaatschap vóór het einde van de zittingsperiode eindigt (ontslag, overlijden). Er is immers geen 'doorstroming op de lijst'. Het plaatsvervangerschap kan hierin voorzien (MvT, p. 47). Aangezien in de Wet modernisering waterschapsbestel het personenstelsel is omgezet in een lijstenstelsel bestaat aan deze figuur niet langer behoefte. De bepaling over het plaatsvervangerschap is dan ook komen te vervallen.

Artikel 16 Waterschapswet bevatte enkele bepalingen die rechtstreeks voortvloeiden uit de bijzondere aard van de waterschapsverkiezingen. Bij deze verkiezing draait het om de vraag welke personen namens welke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur plaatsnemen. Vanzelfsprekend had dit ook consequenties voor de kandidaatstelling. Net als de verkiezing geschiedt deze per categorie van belanghebbenden, waarbij niemand kandidaat kon worden gesteld voor meer dan een categorie. Het derde lid van artikel 16 vormde de basis van het personenstelsel. Op grond van deze bepaling bevat de opgave waarbij de kandidaatstelling geschiedt de naam van slechts één kandidaat (eventueel met die van een kandidaat-plaatsvervanger).

Artikel 17 beoogde te voorzien in de situatie dat voor een categorie van belanghebbenden minder kandidaten waren gesteld dan het aantal vacatures bedroeg. Het algemeen bestuur van het waterschap was dan gerechtigd zoveel kandidaten te stellen als nodig om in alle vacatures te voorzien. Voorts bepaalde dit artikel dat indien voor een categorie van belanghebbenden evenveel kandidaten waren gesteld

als er vacatures waren, alle kandidaten als gekozen werden aangemerkt, waardoor verkiezingen achterwege konden blijven. Beide bepalingen ogen buitengewoon pragmatisch, maar weerspiegelen tegelijkertijd een zekere 'democratische armoede' bij het waterschap. Met het oog op het democratisch gehalte van het waterschapsbestuur is het immers van grote betekenis dat er voldoende kandidaten worden gesteld en dat er ook daadwerkelijk verkiezingen plaatsvinden. Kern van het onderhavige artikel is dat verkiezingen als het ware ontlopen konden worden, hetgeen in de praktijk bij sommige waterschappen helaas gedurende lange tijd het geval was.⁷²⁸

Artikel 18 regelde de bevoegdheid tot kandidaatstelling, die toekwam aan degenen die behoren tot de desbetreffende categorie van belanghebbenden en als zodanig belastingplichtig zijn aan het waterschap. Voor de categorie ingezetenen gold als eis dat men feitelijk in het waterschapsgebied diende te wonen en ouder was dan achttien jaar. Degenen die aan deze eisen voldeden waren dus bevoegd de opgaven, waarmee de kandidaatstelling werd gedaan van hun handtekening te voorzien. Het reglement bepaalde (zie artikel 16) hoeveel handtekeningen een dergelijke opgave diende te bevatten. Per categorie van belanghebbenden mocht overigens slechts één opgave ondertekend worden.

In de artikelen 19 t/m 22 werd vervolgens bepaald wie stemgerechtigd waren voor de onderscheiden categorieën van belanghebbenden. Wie beschikten over het actief kiesrecht?

Voor de categorieën eigenaren ongebouwd en pachters gold dat stemgerechtigd waren: allen die behoren tot deze categorie, als zodanig belastingplichtig zijn en opgenomen zijn in het kiesregister. Er werd derhalve gekozen voor directe verkiezingen, waarbij alle tot dit tweetal behorende categorieën belanghebbenden hun stem mochten uitbrengen. Het tweede lid van het betreffende artikel 19 bracht hier overigens een zekere beperking op aan. Bij reglement kon tevens worden be-

⁷²⁸ Ook in het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel was aanvankelijk een dergelijke bepaling opgenomen, die echter op aandrang van de Raad van State werd geschrapt (zie paragraaf 9.5.3).

paald dat voor het bezit van het stemrecht tevens was vereist dat de belastingplicht aan het waterschap tenminste een daarbij te bepalen bedrag betrof. In de praktijk werd reeds op vrij ruime schaal gebruik gemaakt van een dergelijke kiesdrempel, die er op neerkomt dat personen met een zeer klein belang en dito belastingplicht van het kiesrecht werden uitgesloten. De wetgever koos dus opnieuw voor een pragmatische benadering. Anderzijds kende dat pragmatisme wel zijn grenzen. Terecht werd er in het rapport van de door de vereniging van waterschapssecretarissen ingestelde Werkgroep waterschapsreglementering de nadruk op gelegd dat met de hantering van een kiesdrempel zeer terughoudend diende te worden omgegaan. Een systeem waarbij alle belanghebbenden stemgerechtigd waren, sloot volgens deze werkgroep beter aan bij de algemene beginselen van het kiesrecht in een democratische rechtsstaat. Als dan toch voor het gebruik van een kiesdrempel zou worden gekozen, pleitte de werkgroep er voor deze te koppelen aan de grens voor minimum-aanslagen als bedoeld in artikel 122 Waterschapset. Een behartigenswaardige suggestie, die er immers toe leidt dat de relatie betaling-zeggenschap niet doorbroken wordt.⁷²⁹

Het stemrecht voor de categorie eigenaren gebouwd werd in beginsel op dezelfde wijze geregeld als voor de categorieën ongebouwd en pachters. Ook hier golden als eisen het behoren tot de categorie, het als zodanig belastingplichtig zijn en opgenomen zijn in het kiesregister, terwijl ook bij deze categorie een kiesdrempel kon worden gebruikt.

Het essentiële verschil lag echter in het tweede lid van het betreffende artikel 19, dat voorzag in de mogelijkheid om in plaats van directe verkiezingen voor de categorie gebouwd een systeem van indirecte verkiezingen te hanteren. In dat geval kwam het stemrecht te liggen bij de leden van de gemeenteraden of de colleges van burgemeester en wethouders van de in het waterschapsgebied gelegen gemeenten. Deze mogelijkheid sloot aan bij de geldende praktijk vóór de totstandkoming van de Waterschapswet en had als achtergrond de zeer lage opkomstcijfers bij directe verkiezingen. Met name in de stedelijke gebieden waren opkomstcijfers van rond de vijf procent geen zeldzaamheid.⁷³⁰ Overigens spitste, zoals hierna nog

⁷²⁹ Verburg (red.), p. 97.

⁷³⁰ Verburg (red.), p. 99.

zal blijken, de discussie over de keuze voor directe of indirecte verkiezingen zich toe op de categorie ingezetenen. De betreffende beschouwingen gelden in zoverre ook voor het stemrecht van de categorie gebouwd. Niettemin blijkt zowel uit de formulering van het onderhavige artikel 20 als uit de wetsgeschiedenis (MvT, p. 33, MvA, p. 31 en NNAVEV, p. 35) dat directe verkiezingen voor de categorie gebouwd nadrukkelijk de voorkeur van de wetgever hadden. Directe verkiezingen waren de hoofdregel en indirecte verkiezingen de uitzondering.

De wettelijke volgorde even terzijde leggend en het stemrecht van de ingezetenen tot het laatst bewarend, kan voor de gebruikers van bedrijfsgebouwen, het zg. bedrijfsgebouwd, worden opgemerkt dat het stemrecht werd toebedeeld aan de leden van de in het waterschapsgebied bevoegde Kamer of Kamers van Koophandel. Indien het reglement echter onderscheid maakte tussen industriële en agrarische bedrijfsruimten, viel het stemrecht mede toe aan de voor het waterschapsgebied bevoegde Gewestelijke Raad van het Landbouwschap. Een dergelijk onderscheid kwam in de praktijk met name reeds voor in gebieden met veel bio-industrie. Het betreffende artikel 22 koos dus voor indirecte verkiezingen, hetgeen niet of nauwelijks discussie opriep.

Ten slotte volgt de regeling van het stemrecht voor de (nieuwe) categorie ingezetenen. Zonder twijfel vormt het betreffende artikel 21 de bepaling die tijdens de parlementaire behandeling de meeste vragen uitlokte en ten opzichte van het oorspronkelijke wetsontwerp ook ingrijpend gewijzigd werd. Dat wetsontwerp koos aanvankelijk uitsluitend voor indirecte verkiezingen (via de gemeenteraadsleden) voor deze categorie, hetgeen gezien de strekking van de regeringsnota uit 1977 op dit onderdeel toch opvallend mag worden genoemd. Kennelijk had de regering zich door de beschouwing van de Commissie Merckx laten overtuigen. In de memorie van toelichting (p. 33) werd deze keuze, die dus anders dan bij de categorie gebouwd niet voorzag in een alternatief, als volgt onderbouwd: 'Hierboven werd in onderdeel 1 reeds gesteld dat direct kiesrecht de voorkeur verdient. Een te geringe opkomst kan echter afbreuk doen aan de representativiteit van de gekozenen, met gevolg dat toekenning van direct kiesrecht onvoldoende aan zijn doel zou beantwoorden. Behoudens voor wat betreft de categorie zakelijk gerechtigden tot het ongebouwd – die van oudsher het direct kiesrecht bezitten – en de nieuwe categorie waartoe de pachters behoren, is een voldoende deelname aan verkiezing door

de tot een bepaalde categorie behorende belanghebbenden geen vanzelfsprekende zaak. In feite komt het er op neer dat, ook al ligt het op zich voor de hand dat zij die rechtstreeks in de omslag kunnen worden betrokken ook zelf kiesrecht bezitten, niettemin aan het belang van de representativiteit van de vertegenwoordigers zwaarder gewicht moet worden toegekend.' (...) De memorie van toelichting vervolgt: 'Ten aanzien van die laatste categorie geldt dat zij, hoewel als bewoners tevens dragers van een rechtstreeks en continu belang dat aan het gebruik van het woongebouwd is verbonden, typerend zijn voor degenen die bij het waterschap een algemeen belang hebben. Dat «algemeen taakbelang» maakt dat bij uitstek het met de vertegenwoordiging bereikte doel bereikt kan worden door toekenning van kiesrecht aan gemeenteraadsleden, die immers op basis van algemene verkiezingen zijn gekozen. Een minder bevredigend resultaat, eerder een geringe opkomst, is te verwachten indien alle ingevolge de Kieswet kiesgerechtigden (andermaal) naar de stembus zouden worden geroepen voor de verkiezing van enkele vertegenwoordigers in een waterschapsbestuur.'

Dit vormde een nogal magere argumentatie voor zo'n belangrijke keuze. Eigenlijk werd uitsluitend de vrees voor een lage opkomst aangevoerd om de keuze voor indirecte verkiezingen te rechtvaardigen. De Tweede Kamer liet het hier dan ook niet bij zitten. Door de PvdA- en de RPF-fractie werd deze keuze onder vuur genomen. Het lid van de RPF-fractie was daarbij het stelligst en verweet de regering een zekere gemakzucht. Deze fractie bleek meer in het algemeen, dus ook voor de categorie gebouwd, niets van indirecte verkiezingen te moeten hebben (VV, p. 28): 'Het lid van de R.P.F.-fractie had overwegende bezwaren tegen het bepaalde in artikel 2.10, tweede lid, en artikel 2.11. Al te gemakkelijk wordt hiermee van het beginsel van direct kiesrecht afgeweken. In het bijzonder geldt dit voor het laatstgenoemde artikel. In de Memorie van Toelichting wordt als argument aangevoerd dat tengevolge van een te verwachten geringe opkomst de representativiteit van de gekozen vertegenwoordigers bij direct kiesrecht sterk vermindert. Deze redenering kon hem er niet zonder meer van overtuigen dat aan de bepalingen zoals die nu in de wet zijn neergelegd, de voorkeur moet worden gegeven. Veeleer zag hij aanleiding om in die situaties waar belanghebbenden van een geringe betrokkenheid blijken geven het waterschap nadrukkelijker bij het publiek te presenteren. Niet vergeten moet worden dat een waterschap een lichaam is van openbaar bestuur

dat weliswaar een overheidstaak uitvoert in het kader van functioneel gedecentraliseerd bestuur, maar wel degelijk algemene belangen behartigt.’

De minister bleek van deze kritiek niet erg onder de indruk. Bij het gebouwd was direct kiesrecht regel, zo stelde zij voorop. Aan de zijde van waterschappen en provincies werd volgens haar echter niet als vanzelfsprekend beschouwd dat de feitelijke betrokkenheid overal zou worden omgezet in periodieke uitoefening van het kiesrecht. Uitsluitend om die reden was nog de mogelijkheid van indirecte verkiezingen opgenomen. Het feit dat de wetgever direct kiesrecht tot uitgangspunt stelde, mocht doen verwachten dat provinciale staten daartoe niet te gemakkelijk zouden besluiten. Wat betreft de ingezetenen vervolgde zij (MvA, p. 31): ‘Ten aanzien van het in artikel 2.11 geregelde kiesrecht voor de vertegenwoordiging van de ingezetenen heeft afweging van de argumenten pro en contra direct kiesrecht geleid tot de uiteindelijke uitgesproken voorkeur voor (enkel) indirect kiesrecht. Zonder te willen afdoen aan het voordeel op zich om alle ingezetenen door toekenning van direct kiesrecht bij het waterschap te betrekken is toch niet aannemelijk dat hun voorkeur bij de verdeling van de beschikbare zetels wezenlijk anders zal liggen dan wanneer het gaat om gemeenteraadsverkiezingen. In dat geval valt niet in te zien welk democratisch beginsel wordt gediend door ingezetenen naast gemeenteraadsverkiezingen afzonderlijk naar de stembus te roepen voor verkiezing van enkele leden in waterschapsbesturen.’

Opnieuw een niet erg uitvoerige motivering van de keuze voor indirecte verkiezingen. De Tweede Kamer vroeg bij monde van de PvdA-fractie dan ook wederom aandacht voor deze kwestie. Volgens deze fractie diende de wet ook voor de ingezetenen aan de provincie de keuze tussen direct en indirect kiesrecht te laten (EV, p. 19). De minister toonde zich daar nu opeens wel toe bereid (NNAVEV, p. 36): ‘Immers door alleen verkiezing mogelijk te maken door gemeenteraadsleden wordt zelfs de mogelijkheid van direct kiesrecht uitgesloten.’ (...) ‘Uit dit alles kan worden geconcludeerd dat aan de huidige bepaling toch wel het bezwaar kleeft dat het in wezen een ontwikkeling (wellicht op iets langere termijn) naar individueel ingezetenen-kiesrecht afsluit. Op grond van deze overweging is het artikel 2.11 gewijzigd in die zin dat aan provinciale staten althans de mogelijkheid wordt gelaten om te opteren voor direct kiesrecht voor ingezetenen – en wel (gezien de trits belang-betaling-zeggenschap) voor die ingezetenen die omslagplichtig zijn.’ In de bijge-

voegde vierde nota van wijziging werd aldus als het ware het spiegelbeeld van de regeling voor de categorie gebouwd aangereikt: voor de categorie ingezetenen vormden indirecte verkiezingen (nog steeds) het uitgangspunt; als alternatief konden provinciale staten bij reglement evenwel directe verkiezingen voorschrijven.

Een meerderheid van de Tweede Kamer ging dit aanbod nog niet ver genoeg. Via de aanvaarding van een amendement Eisma⁷³¹ werd de volgorde van de bepaling omgedraaid. Evenals bij het gebouwd werden directe verkiezingen voor de ingezetenen regel en indirecte verkiezingen uitzondering. De toelichting op dit amendement bevatte overigens de navolgende – min of meer geruststellend bedoelde – zin: ‘Het amendement laat onverlet de vrijheid van waterschappen, in hun eigen tempo en vormgeving toe te groeien naar de meest gewenste situatie.’ De minister had, opvallend genoeg, eerder laten weten ‘geen enkel bezwaar’ tegen dit amendement te hebben.⁷³² Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer bleek deze constructieve opstelling de SGP-fractie niet te zijn ontgaan (VV, p. 6). Die opstelling had deze fractie ‘enigermate verbaasd, gelet op het feit dat al sedert de Commissie Waterschapsbestuur (Commissie Merkx) als beleidslijn had voorop gestaan, dat voor de categorie indirect belanghebbenden indirecte verkiezing zou plaatsvinden.’ Een opstelling, waarin tegelijkertijd de positie van de ingezetenen tot ‘indirect belanghebbenden’ werd gedegradeerd. Hieraan werd de vraag gekoppeld ‘of niet bij keuze voor rechtstreekse verkiezingen enerzijds als gevolg van een te verwachten relatief zeer lage opkomst de representativiteit van het waterschapsbestuur onder kritiek zou worden gesteld en anderzijds de waterschappen nodeloos voor zeer hoge kosten zouden worden geplaatst.’ Daarmee werd de financiële component eigenlijk voor het eerst onderwerp van discussie. Overigens nam de fractie zijn verlies, het ‘kwaad’ was immers reeds geschied. Tezamen met de D66-fractie werd gezinspeeld op de combinatie van de waterschapsverkiezingen met die voor provinciale staten of de gemeenteraden. Over de voor- en nadelen daarvan en over de voortgang van het wegnemen van desbetreffende beperkingen in de Kieswet wensten beide fracties nader geïnformeerd te worden.

⁷³¹ TK 1990–1991, 19995, nr. 30.

⁷³² TK 1990–1991, 19995, nr. 51.

In de memorie van antwoord (p. 11–13) ging de minister hierop in. Niet ten onrechte voerde zij aan dat de uiteindelijke voorkeur van de Commissie Merx voor indirecte verkiezingen voortvloeide uit de verwachte lage opkomst en daardoor geringe representativiteit. Zouden deze nadelen zich niet voordoen, dan had ook de Commissie Merx een voorkeur voor directe verkiezingen. In dat kader wees de minister op een geval dat zich sindsdien in de praktijk had voorgedaan, waarbij waterschapsverkiezingen met gemeenteraadsverkiezingen waren gecombineerd.⁷³³ Volgens haar stemde deze ervaring hoopvol zowel qua kiezersopkomst als voor de door het waterschap te maken kosten. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken was dan ook verzocht de betreffende wijziging van de Kieswet te entameren. De minister bleek namelijk van mening dat de voordelen van gecombineerde verkiezingen (hogere opkomst, geen zware financiële en organisatorische belasting) de nadelen (zelfstandige betekenis van waterschapsverkiezingen naar achtergrond) duidelijk overtroffen.

Met het voorgaande zijn de belangrijkste elementen van de regeling inzake de verkiezing van het waterschapsbestuur en de discussie waar deze toe leidden, geschetst. De overige bepalingen betreffen vooral een aantal technische onderwerpen (stemrecht bij beperkte rechten op onroerende zaken, ontzetting uit het kiesrecht, stemrecht bij wettelijke vertegenwoordigers en bij mede-eigendom, kiesregister e.d.) en blijven hier verder buiten beschouwing. Op een tweetal elementen wordt ten slotte nog de aandacht gevestigd. In artikel 25, eerste lid, Waterschapswet werd bepaald dat iedere stemgerechtigde één stem heeft. Het tweede lid van deze bepaling maakte echter, conform de aanbevelingen van de Commissie

⁷³³ De minister noemde geen naam, maar moet het oog hebben gehad op de ervaringen van het Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch, dat in 1990 de verkiezing voor de categorieën gebouwd en ongebouwd deed samenvallen met die voor de gemeenteraden. Zie J.J.M. Bakker, Wb 1990, p. 270. De Zeeuwse waterschappen combineren sinds 1994 de verkiezingen voor alle categorieën met de gemeenteraadsverkiezingen. Zie P. Pijpelink, 'Stembus Zeeuwse waterschappen in trek', HWS 1994, p. 254–263. Pijpelink meldt voor de zeven Zeeuwse waterschappen opkomstcijfers voor de ingezetenen van 32% tot 65% en voor het gebouwd van 35% tot 60%. Zie voorts P. Pijpelink en P. Visch, 'Evaluatierapport waterschapsverkiezingen Zeeland', HWS 1995, p. 176–186.

Merkx, meervoudig stemrecht mogelijk bij waterschappen die alleen of in hoofdzaak de zg. detailwaterbeheersing tot taak hebben. Het meervoudig stemrecht, voorheen eerder regel dan uitzondering, werd daarmee reeds tot overzichtelijke proporties teruggebracht. De schaalvergroting en de daarmee samenhangende groei van het aantal kiesgerechtigden boden de wetgever daarvoor de gelegenheid (MvT, p. 34–35). Terzijde zij vermeld dat meervoudig stemrecht vroeger vooral zin had als op de jaarlijkse ingelandenvergadering over tal van (financiële) zaken kon worden meebeslist. De beperking van dit stemrecht tot het kiezen van bepaalde vertegenwoordigers in het bestuur deed deze constructie al veel van haar discutabele glans verliezen. Het zal om deze reden zijn dat ook dit historische fenomeen bij de wetswijziging van medio 1999 geruisloos kon worden geschrapt.

Het tweede element betreft de vereisten voor het lidmaatschap van het algemeen bestuur, zoals deze in artikel 31 werden opgenomen. Voor het passieve kiesrecht (het verkozen kunnen worden) werden ‘alleen’ de meerderjarigheid en het niet van het kiesrecht uitgesloten zijn vereist. Voorts mocht een bestuurslid ‘enkel’ niet de functie vervullen van ambtenaar door of vanwege het waterschap aangesteld of daaraan ondergeschikt. Een uitermate beperkte regeling, die door het gebruik van de woorden ‘alleen’ en ‘enkel’ bovendien uitputtend is. Aanvulling in provinciale reglementen is dus niet mogelijk. In zoverre zijn de eisen die niet worden gesteld zeker zo interessant, zoals door Verburg c.s. terecht is opgemerkt.⁷³⁴ Dat betreft dan de eis van Nederlanderschap, de zg. hoedanigheidseis (behoren tot de categorie die men vertegenwoordigt) en de ingezeteneis (werkelijk woonplaats te hebben binnen het gebied van het waterschap). Het ontbreken van laatstgenoemde eis, die tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer nog even aan de orde kwam (VV, p. 7 en MvA, p. 13), zou de Zuidhollandse waterschappen jaren later nog stevig opbreken (zie paragraaf 9.5.2). Het was daardoor mogelijk dat één persoon bestuurslid werd van verschillende waterschappen. Ook de incompatibiliteitsregeling oogde reeds op het moment van totstandkoming uitermate mager, zeker als zij wordt afgezet tegen de vergelijkbare regelingen in Provinciewet en Gemeentewet zoals deze indertijd na een integrale herziening waren ko-

⁷³⁴ Verburg (red.), p. 113.

men te luiden.⁷³⁵ Anders dan bij provincies en gemeenten kon de Minister van Verkeer en Waterstaat of een lid van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer tot voor kort gewoon lid zijn van een waterschapsbestuur! Het is goed dat de Wet modernisering waterschapsbestel via het nieuwe artikel 31 ook op dit punt gelijkgeschakeld is met Provinciewet en Gemeentewet.

Uiteraard moest de nieuwe regeling die de wetgever op het terrein van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur had geïntroduceerd door provincies en waterschappen nader worden ingevuld. De wetgever had een algemeen kader aangereikt, dat met name in de provinciale waterschapsreglementen diende te worden geconcretiseerd. Deze 'vertaalslag' ging noodgedwongen een stuk verder. Ook het kostenaandeel van de, deels nieuwe, categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur bij de verschillende taken diende te worden bepaald. Geen zeggenschap zonder betaling, was immers het leidend beginsel en in de artikelen 11 en 116 Waterschapswet expliciet vastgelegd. Bij deze vertaalslag speelden vooral de volgende vragen. Welke categorieën hebben belang bij welke waterschapstaken? Wat zou een geschikte zetelverdelingsmethodiek kunnen zijn? Welk kostenaandeel zouden de verschillende categorieën moeten dragen? Welke verkiezingsmethodiek zou voor de verschillende categorieën kunnen gelden?

Weliswaar bevatte de nieuwe Waterschapswet en de totstandkomingsgeschiedenis daarvan hiervoor de nodige aanknopingspunten; om de primaire provinciale bevoegdheid niet al te zeer te bruskeren en voldoende ruimte voor regionale inkleuring te laten, had de wetgever veel van deze vragen bewust onbeantwoord gelaten. Nadere studies waren dan ook onvermijdelijk, hetgeen provincies en waterschappen zich in de praktijk terdege realiseerden. Voor een belangrijk deel liepen deze studies namelijk reeds gelijk op met de totstandkoming van de Waterschapswet. Het startschot was bovendien al gegeven door de Commissie Merx. In dit kader dienen in het bijzonder de rapporten van de door IPO en UvW ingestelde Werkgroep waterschapsfinanciën en de Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën te worden gememoreerd.⁷³⁶ In deze rapporten werd – bijna haarscherp –

⁷³⁵ Zie artikel 13 Provinciewet en artikel 13 Gemeentewet.

⁷³⁶ Zie Verburg (red.), p. 8–9 en 71–76.

en betrekkelijk onomstreden aangegeven welke categorieën belang hebben bij welke waterschapstaken en in welk kostenaandeel dit zou dienen te resulteren. Dat dit laatste geen sinecure was, mag blijken uit de voor in het rapport van de Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën opgenomen uitspraak van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland uit 1919 bij de invoering van de omslag gebouwd in het Hoogheemraadschap van Delfland: 'Het is natuurlijk ondoenlijk een formule aan te geven die met wiskundige zekerheid het verschil in belang tussen de gebouwde en ongebouwde eigendommen met betrekking tot de zeewering tot uitdrukking brengt.' En zo was het vele jaren later niet anders! Voor de waterkeringszorg lag het belang bij de ingezetenen en de eigenaren ongebouwd en gebouwd. Voor het waterkwantiteitsbeheer waren dit de ingezetenen, de eigenaren ongebouwd, de pachters en de eigenaren gebouwd. Het waterkwaliteitsbeheer kende de ingezetenen (huishoudelijke vervuilers) en de gebruikers bedrijfsgebouwd (industriële vervuilers) als belanghebbende categorieën. De wegzorg werd verricht in het belang van de ingezetenen, de eigenaren ongebouwd, de pachters en de eigenaren gebouwd. Het vaarwegbeheer ten slotte zou geen geld van het waterschap mogen kosten aangezien deze taak in beginsel bij het algemeen bestuur diende te berusten. Wanneer het waterschap om doelmatigheidsredenen met een deel van deze taak zou worden belast, diende daar een kostendekkende vergoeding tegenover te staan. In uitzonderingsgevallen konden eventuele kosten vanwege de samenhang daarmee aan het waterkwantiteitsbeheer worden toegerekend.

De vraag welke categorieën van belanghebbenden in de besturen van de 125 veelvormige waterschappen, die ten tijde van de inwerkingtreding van de Waterschapswet nog bestonden, dienden te worden opgenomen en welk kostenaandeel zij dienden te dragen, was met deze rapporten goeddeels beantwoord. Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot de zetelverdelings- en verkiezingsmethodiek stelde het dagelijks bestuur van de UvW begin 1991 de ad hoc-Werkgroep bestuurssamenstelling in. In zijn rapport van maart 1992⁷³⁷ sloot deze werkgroep, die onder voorzitterschap stond van A.P. van den Berge, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Delfland, aan bij de eerdere bevindingen van de

⁷³⁷ Rapport 'Waterschapswet en Waterschapsbestuur', Unie van Waterschappen, Den Haag 1992. Zie over dit rapport W.G.M. Heldens, Wb 1992, p. 83–92.

Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën. Wat de zetelverdeling oftewel de machtsvraag betrof, beklemtoonde de werkgroep (p. 33–35) allereerst nog eens dat de kostenaandelen geen directe maatstaf voor de zetelverdeling konden zijn, waarbij verwezen werd naar de desbetreffende passages uit de wetsgeschiedenis. Anderzijds werd erkend dat er wel een zekere relatie moest zijn tussen kostenaandeel en zetelverdeling in die zin dat te grote discrepanties moesten worden vermeden. In zoverre typeerde de werkgroep de kostentoedeling als een ‘correctiemiddel’ voor de zetelverdeling en kon het kostenaandeel een indicatie zijn voor een mogelijke correctie op een niet voldoende met de betrokkenheid in overeenstemming zijnde zetelverdeling. Gesignaleerd werd vervolgens dat in de praktijk inmiddels een tweetal systemen voor de zetelverdeling was ontwikkeld.⁷³⁸ De provincie Zeeland had een methode gepresenteerd die uitging van gelijkwaardige ‘basisbelangen’ die alle categorieën hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. In deze methodiek werd eerst het aantal basiszetels bepaald dat op minimaal twee per categorie werd gesteld; de resterende zetels werden vervolgens verdeeld naar rato van de betaling. De provincie Zuid-Holland deed het net even anders en verdeelde de zetels eerst over de verschillende taken naar rato van het relatieve maatschappelijk belang van deze taken. Dat belang van de drie hoofdtaken (waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit) werd gelijkgesteld. Vervolgens werd aan de hand van aard en omvang het belang van de verschillende categorieën per taak bepaald, waarbij sterk werd geleund op de respectievelijke kostenaandelen. De werkgroep beoordeelde beide methoden positief, maar sprak uit een oogpunt van systematiek een zekere voorkeur voor de Zuid-Hollandse methode uit. Het op voorhand toedelen van een aantal basiszetels achtte men verder af staan van het bepalen van de aard en omvang van het belang dat de diverse categorieën hadden bij de onderscheiden taken van het waterschap. Beide methodieken zagen overigens met name op de zetelverdeling bij all in-waterschappen, zoals die toentertijd in Zeeland en (het grootste deel van) Zuid-Holland bestonden. Vandaar dat de werkgroep een afzonderlijke passage wijdde aan de zetelverdeling bij waterschappen met maar één taak. In dergelijke situaties, die nog veelvuldig voorkwamen, zou een rechtstreekse relatie tussen zetelverdeling en kostentoedeling kunnen worden gelegd.

⁷³⁸ Zie hiervoor ook Verburg (red.), p. 82 e.v.

Ook dan diende, zo werd betoogd, echter een rechtevenredige relatie met terughoudendheid te worden betracht. Geconcludeerd werd dan ook (p. 35): 'Afwijkingen tussen het kostenaandeel en het aantal aan een categorie toegekende zetels kunnen echter, gezien de verschillende factoren die bij de invulling van de aard en omvang van het belang in beide gevallen een rol spelen, zeer wel acceptabel zijn.' Ten slotte stelde de werkgroep zich ten opzichte van de rol die 'betalingen in natura' in dit verband konden spelen, iets coulanter op dan de minister. De betreffende, vooral door het ongebouwd geleverde, onderhoudsverplichtingen konden bij de zetelverdeling als een 'afrondingsfactor' worden gehanteerd.

Ten aanzien van de verkiezingsmethodiek (p. 45–49) stelde de werkgroep zich nogal behoudzuchtig op. De Tweede Kamer had het wetsontwerp dan wel gemendeerd en een voorkeur voor directe ingezetenenverkiezingen uitgesproken; volgens de werkgroep was dat pas mogelijk bij een redelijk opkomstpercentage. De tijdens de parlementaire behandeling in dat kader gesuggereerde koppeling aan de verkiezingen van provinciale staten of gemeenteraden werd door de werkgroep uitdrukkelijk afgewezen. De waterschapsverkiezingen zouden daardoor 'ondergeschikt' worden gemaakt aan die voor provinciale staten of gemeenteraad. Bovendien zou dit tot verwarring en onduidelijkheid bij de kiezers leiden, doordat niet het lijstenstelsel maar het personenstelsel werd gehanteerd. Met nadruk wees de werkgroep er op dat, indien toch een koppeling zou worden overwogen, daarvoor een aanpassing van de Kieswet noodzakelijk was om organisatorische belemmeringen weg te nemen. Evenmin zag de werkgroep heil in een landelijke waterschapsverkiezingsdag, hetgeen eveneens voortvloeide uit de andere aard van de waterschapsverkiezingen. Wel zag men enig brood in op provinciaal niveau, dat wil zeggen voor alle waterschappen in één provincie, georganiseerde waterschapsverkiezingen, waarmee in de praktijk inmiddels ervaring was opgedaan. Al met al toonde de werkgroep zich vanwege het bijzonder karakter van de waterschapsverkiezingen een ferm voorstander van indirecte verkiezingen voor de categorie ingezetenen, die men vanuit democratisch oogpunt ook 'volkomen acceptabel' achtte.

Genoemde rapporten voorzagen de praktijk aantoonbaar van het broodnodige houvast, hetgeen in het bijzonder gold voor de vraag welke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur acte de présence zouden moeten kunnen

geven en welk aandeel in de kosten zij zouden dienen te dragen. Op dit laatste punt bleek de reeds in 1981 ontwikkelde methode Oldambt na enige aanpassing nog steeds goede diensten te kunnen leveren. Dit leidde uiteindelijk ook tot een zekere uniformiteit. Op het terrein van de zetelverdeling bleef de speelruimte relatief groot en werden de grenzen van de redelijke verhouding tussen zetelverdeling en kostenaandeel nadrukkelijk opgezocht. Regelmatig werd gebeld naar Koningskade 4, waar de Hoofddirectie van de Waterstaat met de goedkeuring van de provinciale waterschapsreglementen was belast. Meestal luidde daarbij het dringende verzoek om de categorie ongebouwd één of enkele zetels extra toe te kennen vanwege het existentiële belang dat juist deze categorie bij de taakuitoefening van het waterschap had. Een advies van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, de voorloper van de huidige Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, van 30 september 1993 ving in ieder geval een aantal van deze telefoontjes af. In dit advies reikte de Staatscommissie een rekenmethode aan die aangaf binnen welke bandbreedte er naar haar oordeel sprake was van een redelijke relatie tussen zetelverdeling en kostenaandeel, dus tussen zeggenschap en betaling. Van een reële vertaling van de trits belang–betaling–zeggenschap was volgens de Staatscommissie sprake als het aantal zetels van een categorie niet minder was dan de helft van het kostenaandeel en niet meer dan het dubbele van het kostenaandeel. Concreet: een categorie die 20% van de kosten betaalde, moest minstens 10% van de zetels hebben en kon niet meer dan 40% van de zetels bezetten. Later werd dit rekenmodel door de Minister van Verkeer en Waterstaat nog gemitigeerd door de vaststelling dat het kostenaandeel in deze formule op alle waterschapstaken zag, echter met uitzondering van de waterkwaliteitstaak aangezien deze taak vanwege het hoge kostenaandeel anders een te grote rol bij de toedeling van zetels zou vervullen.⁷³⁹

Deze rekenmethode heeft weliswaar voorzien in duidelijk afgebakende grenzen; daarbinnen bestonden zoals het voorbeeld liet zien, niettemin relatief grote band-

⁷³⁹ Nota 'De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1997, p. 44–45. Het advies van de Staatscommissie is als bijlage 16 in deze nota opgenomen.

breedtes die regionaal sterk uiteenlopend werden benut. Ook op het punt van de verkiezingsmethodiek liep de praktijk, ondanks het duidelijke advies van de Werkgroep Van den Berge, sterk uiteen. Indirecte ingezetenenverkiezingen voerden dan wel de boventoon, maar kennelijk voelde een aantal provincies en waterschappen reeds aan dat deze methode uiteindelijk niet overeind gehouden kon worden. Er was eerder bovendien aangevoerd dat dergelijke indirecte verkiezingen in strijd zouden zijn met artikel 3 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.⁷⁴⁰ Om deze reden gingen de waterschappen in Zeeland aan de slag met aan de gemeenteraadsverkiezingen gekoppelde verkiezingen, hetgeen zij met relatief hoge opkomstcijfers tot voor kort hebben volgehouden. Een negatief advies dat de Kiesraad inmiddels zowel op principiële als op praktische gronden had uitgebracht over de koppeling van verkiezingen⁷⁴¹, waarmee de tijdens de parlementaire behandeling in het vooruitzicht gestelde wijziging van de Kieswet van de baan was, kon hen daarvan niet weerhouden. Hierbij moet bedacht worden dat dit in Zeeland vanwege het geringe inwoneraantal organisatorisch eenvoudiger viel te regelen. Bovendien behoeven de Zeeuwse waterschappen hun bestaan(sreden) doorgaans niet aan te tonen waardoor stevast behoorlijke opkomstcijfers werden bereikt. Vanwege de bezwaren van gekoppelde verkiezingen in meer verstedelijkte gebieden werd in waterschapskring niettemin met veel fantasie naar alternatieven gezocht. Het Hoogheemraadschap van Rijnland liep daarbij voorop – een gewoonte die men in ere zou houden door later voor de eerste maal telefonische⁷⁴² en internetverkiezingen te organiseren – en hield een geslaagde proef met schriftelijke verkiezingen over een langere periode dan één dag. Uit deze proef bleek dat vrij grote opkomstpercentages konden worden bereikt.⁷⁴³ Het voorbeeld werd dan ook snel

⁷⁴⁰ Aldus I. Sewandono, NJB 1992, p. 1080. Zie de reactie van J.J.I. Verburg, NJB 1992, p. 1452 met naschrift van I. Sewandono.

⁷⁴¹ Staatscourant van 24 januari 1992, nr. 7.

⁷⁴² Zie S. Bouwman en J. Hoeijenbos, 'Evaluatie telefonische proefverkiezing ondernemingsraad Rijnland', HWS 1996, p. 516–518, en S. Bouwman en D.D. Jumelet, 'Telefonisch stemmen: een nieuwe manier van kiezen', HWS 1998, p. 282–285.

⁷⁴³ Zie W.P.A.M. Hellegers, 'Rijnland bepleit schriftelijke verkiezingen', Wb 1992, p. 350–353, en 'Waterschapsverkiezingen; naar stembus of brievenbus?', Wb 1993, p. 596–603. Ook in Flevoland en Limburg resulteerden de schriftelijke verkiezingen in aanzienlijk hogere opkomsten

door andere waterschappen gevolgd. Dat de waterschapswereld bereid was om nieuwe wegen in te slaan blijkt ook uit het rapport van de door de UvW ingestelde ad hoc-Commissie Evaluatie Waterschapswet van eind 1996.⁷⁴⁴ Nog maar enkele jaren nadat de Werkgroep Van den Berge zijn bevindingen aan het papier had toevertrouwd, werd nu zonder voorbehoud gepleit voor directe, bij voorkeur schriftelijke, ingezetenenverkiezingen. Als belangrijkste argumenten daarvoor werden de democratische legitimatie van het waterschap en de acceptatie van de (ingezetenen)omslag aangevoerd. Dit pleidooi was zo sterk dat zelfs concreet werd gesuggereerd om artikel 20, tweede lid, en artikel 21, tweede lid, Waterschapswet – de wettelijke basis voor indirecte verkiezingen voor het gebouwd en de ingezetenen – maar te schrappen. Ook werd nu met klem op één landelijke verkiezingsdag voor alle waterschappen in Nederland aangedrongen. Een commissie zou de voorbereiding daarvan ter hand moeten gaan nemen. Zo snel kan het denken in waterschapskring dus kennelijk omslaan. Waar kort tevoren indirecte verkiezingen de gewoonste zaak van de wereld werden geacht en te vuur en te zwaard verdedigd werden, wist men niet hoe snel daar nu afscheid van te nemen!

De waterschappen hadden dus een aantal jaren ervaring opgedaan met de regeling van de Waterschapswet inzake de samenstelling en verkiezing van hun besturen. Op basis van deze ervaringen waren zij tot het inzicht gekomen dat die regeling op een aantal onderdelen, in het bijzonder de verkiezingsmethodiek, voor verbetering vatbaar was. Dit inzicht resulteerde al snel in bredere studies die zouden moeten voorzien in een vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur.

9.4 Voorstellen UvW om de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur te vereenvoudigen

van circa 30% (zie HWS 1995, p. 425–427). Van Hall (HWS 1995, p. 27–36) toonde zich niet erg gecharmeerd van schriftelijke verkiezingen, die hij toch anders achtte dan die in een stemlokaal.

⁷⁴⁴ Rapport 'Evaluatie Waterschapswet', Unie van Waterschappen, Den Haag 1996, p. 32–33. Zie over dit rapport de beschouwing van H.J.M. Havekes en W.G.M. Heldens, HWS 1997, p. 64–71.

Het aan het eind van paragraaf 9.3 genoemde rapport 'Evaluatie Waterschapswet' resulteerde enkele jaren later in een eerste, omvangrijke wijziging van de Waterschapswet.⁷⁴⁵ Hierin waren ook enkele wijzigingen inzake de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur opgenomen. Zo werd via een nieuw artikel 15a een regeling getroffen om op eenvoudige wijze te voorzien in tussentijdse vacatures in het algemeen bestuur door ontslag of overlijden, ook in de situatie dat er geen vaste gekozen plaatsvervangende leden waren. Voorts werd het moment waarop aan de kandidaatstellingsvereisten diende te zijn voldaan, gepreciseerd. Daarnaast werd het meervoudig stemrecht, dat in de praktijk al nergens meer werd toegepast, definitief de nek omgedraaid en werd via een nieuw artikel 30b voorzien in een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen kiesreglement. Deze laatste zowel door IPO als UvW bepleite wijziging moest leiden tot meer landelijke uniformiteit bij de waterschapsverkiezingen. Als zodanig mag deze roep van de decentrale overheden om centrale regelgeving, die een einde zou maken aan de tot dan toe bestaande provinciale kiesreglementen, opvallend worden genoemd. Het streven naar meer uniformiteit vormde ook de achtergrond van het nieuwe artikel 32a en de aanpassing van artikel 44 die voorzagen in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels voor de (onkosten)vergoedingen voor de leden van het algemeen bestuur en de bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur. Ook op dit terrein bestonden in de praktijk zeer uiteenlopende regelingen.⁷⁴⁶

Alhoewel dus de nodige bepalingen gewijzigd werden, was van een fundamentele aanpassing geen sprake. Dat was ook niet het karakter van de onderhavige wijziging, die immers niet meer beoogde dan het verhelpen van enkele in de praktijk gebleken 'kinderziektes'. Oneerbiedig gezegd bleef het daardoor bij enig legislatief gerommel in de marge, bij een kleine onderhoudsbeurt, meer niet. In waterschapskring was echter inmiddels het besef ontstaan dat aan grootscheepse renovatie niet viel te ontkomen.

⁷⁴⁵ Wet van 3 juni 1999, Stb. 276. Zie H.J.M. Havekes, HWS 1999, p. 726–733.

⁷⁴⁶ Dit resulteerde in een tweetal afzonderlijke amvb's voor de leden van het algemeen en het dagelijks bestuur, die inmiddels tesamen met het eerdere Rechtspositiebesluit waterschapsvoorzitters zijn geïntegreerd in hoofdstuk 3 van het Waterschapsbesluit. Zie voor deze regeling de bijdrage van A. van Strijen in 'Het waterschap in kort bestek 2008–2009', p. 79–81.

Nog veel pregnanter dan uit het rapport 'Evaluatie Waterschapswet' kwam dit besef tot uitdrukking in het vrijwel tegelijkertijd uitgebrachte rapport 'Water centraal'.⁷⁴⁷ In dit rapport werd er, zoals reeds in de hoofdstukken 4 en 8 naar voren kwam, krachtig op aangedrongen om de financiële en bestuurlijke structuur van het waterschap te vereenvoudigen. Wat deze bestuurlijke structuur betreft onderscheidde de voor dit rapport verantwoordelijke denktank achtereenvolgens leefbelangen, economische belangen en negatieve belangen bij het beheer van watersystemen (p. 35–38). De 'dragere' van deze belangen zouden conform het profijtbeginsel enerzijds voor de taakuitoefening van het waterschap moeten betalen en anderzijds een vorm van zeggenschap moeten krijgen. Aldus behield de bekende trits, zij het in sterk vereenvoudigde vorm, ook voor de toekomst waarde als basisbeginsel voor de bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap. Als 'dragere' van genoemde belangen werden burgers en bedrijven beschouwd, waarmee een aanmerkelijke beperking van het aantal in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden zou kunnen worden bewerkstelligd. Deze bestuurlijke innovatie diende volgens de denktank ook consequenties voor het kiesstelsel te hebben. Bij de directe ingezetenenverkiezingen werd aan een lijstenstelsel gedacht, waarmee beter zou worden aangesloten bij de verkiezingen bij de andere overheden. Dit zou de herkenbaarheid van het waterschap ten goede komen. Kandidaatstelling via politieke partijen en/of organisaties die een bij het watersysteem betrokken belang (landbouw, recreatie, natuur) vertegenwoordigen, zou het voor kandidaten immers eenvoudiger maken zich te profileren. Daardoor zou ook het opkomstpercentage kunnen worden verhoogd. Aan dit laatste zouden ook nieuwe kiesmethoden (schriftelijk of telefonisch stemmen) kunnen bijdragen.

Kortom, het moest bij voorkeur geheel anders. Voor dit relatief summere betoog van de denktank was bovendien een ingrijpende wijziging van de nog maar net effectief in werking getreden Waterschapswet noodzakelijk. De nieuw samengestelde waterschapsbesturen waren vaak nog maar net geformeerd en kregen nu plotseling te horen dat hun uitverkiezing mogelijk een eenmalige aangelegenheid zou blijven. Zo'n

⁷⁴⁷ Rapport 'Water centraal. Waterbeheer in de volgende eeuw', Unie van Waterschappen, Den Haag 1996.

vaart liep het echter ook weer niet. De denktank had zelf immers reeds benadrukt dat nader onderzoek nodig was en men realiseerde zich in waterschapskring dat er nog heel wat water door de Dommel zou stromen voordat de futuristische visie van de denktank zou zijn gerealiseerd. Met dat nader onderzoek was begin 1997 de Commissie Togtema aan de slag gegaan. Het algemeen bestuur van de UvW gaf deze commissie medio 1997 via haar standpunt over het rapport 'Water centraal' overigens nog mee 'voorshands' van mening te zijn dat het personenstelsel de voorkeur had boven een lijstenstelsel. Wel droeg het algemeen bestuur het dagelijks bestuur van de UvW op 'de ontwikkelingen rond het beter betrekken van personen en maatschappelijke groeperingen bij de kandidaatstelling voor waterschapsverkiezingen nauwlettend te volgen en waar mogelijk en nodig te komen met voorstellen tot verbetering.' De beperkingen van het personenstelsel waren het algemeen bestuur niet geheel ontgaan.

Zoals gezegd nam de Commissie Togtema aanvankelijk ook de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur mee in haar beschouwingen. In haar tussenrapport van april 1998 bepleitte de commissie om in de toekomst drie categorieën van belanghebbenden voor vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur in aanmerking te laten komen: burgers, bedrijven en het ongebouwd (agrariërs en natuurterreinbeheerders). Bovendien zou volgens de commissie kunnen worden overwogen om tot een vaste zetelverdeling voor deze categorieën te komen, bijvoorbeeld burgers 50%, bedrijven 25% en het ongebouwd 25%. 'Aanvankelijk' aangezien dit element in het eindrapport van de Commissie Togtema van eind 1999 nadrukkelijk achterwege bleef. Volstaan werd met de algemene en bijna nietszeggende uitspraak dat belanghebbende en betalende categorieën zich ook in de toekomst in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zouden moeten weten. Achtergrond van deze terughoudendheid vormde het gegeven dat het in de commissie vertegenwoordigde IPO inmiddels een eigen onderzoek naar de bestuurssamenstelling van het waterschap was gestart, hetgeen later zou resulteren in Toonens 'Bestuursschouw van het waterschap'⁷⁴⁸.

⁷⁴⁸ Zie voor dit preadvies paragraaf 6.3.

Deze ontwikkeling leidde tot een aparte studie in waterschapskring. Najaar 1999 werd de Werkgroep bestuurssamenstelling en waterschapsverkiezingen ingesteld, die met nadere voorstellen op dit terrein diende te komen. De werkgroep, die onder voorzitterschap stond van J.H. van der Vliet, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, kon bij zijn bevindingen profiteren van de begin 2000 door Toonen uitgebrachte bestuursschouw. In essentie vormden de voorstellen van de werkgroep zelfs een uitwerking van het gewaardeerde gedachtegoed van Toonen, waarin immers niet concreet was aangegeven welke consequenties een en ander voor de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur zou moeten hebben. Vanwege de grote invloed die de voorstellen van deze Werkgroep Van der Vliet hebben gehad – zij hebben hun weg naar de Wet modernisering waterschapsbestel grotendeels ongeschonden gevonden –, dient daaraan op deze plaats de nodige aandacht te worden besteed. Medio 2000 werd door de werkgroep gerapporteerd.⁷⁴⁹ Het bed van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur werd flink opgeschud. Allereerst werden de knelpunten van het bestaande stelsel geanalyseerd (p. 18–20). Die lagen volgens de werkgroep hoofdzakelijk in de te fijnmazige doorwerking van de trits belang–betaling–zeggenschap, het onduidelijke categorieënstelsel en het personenstelsel. Onder verwijzing naar de beschouwing van Toonen in zijn bestuursschouw concludeerde de werkgroep dat belanghebbenden weliswaar toegang tot het bestuur dienden te hebben, maar dat de verhouding tussen betaling en zeggenschap niet langer op een goudschaaltje zou hoeven te worden gewogen. In zoverre werd binnen de trits vooral betekenis gehecht aan de relaties tussen belang en betaling en tussen belang en zeggenschap; de relatie tussen betaling en zeggenschap verdween daardoor niet, maar kon ‘minder direct’ zijn dan op basis van de trits soms werd aangenomen. Het categorieënstelsel had volgens de werkgroep zijn langste tijd gehad, doordat het onderscheidend vermogen daarvan voor een groot deel verloren was gegaan, hetgeen met name gold voor de categorieën ingezetenen en gebouwd. Binnen de categorieën was bovendien sprake van een toenemende diversificatie en soms zelfs contrasterende belangen. Dit gold met name voor de categorie ongebouwd, die de belangen van de agrariërs (die onderling ook uiteen konden lopen)

⁷⁴⁹ Rapport ‘Naar een nieuwe bestuurssamenstelling’, Unie van Waterschappen, Den Haag 2000. Zie B.W. Raven, HWS 2000, p. 1089–1093.

en de natuurterreinbeheerders in zich verenigde. Landbouwbelangen kwamen bovendien, zo werd terecht geconstateerd, door het bestaande stelsel soms via de categorieën gebouwd en ingezetenen in het waterschapsbestuur, terwijl daarvoor nu juist de categorie ongebouwd was ingesteld. Hiermee werd de vinger op een gevoelige plek gelegd.⁷⁵⁰ Ook het personenstelsel leidde volgens de werkgroep tot veel problemen. De gebrekkige profilering van kandidaten, die op het stembiljet door vrijwel niemand werden herkend, vormde het grootste knelpunt dat door de schaalvergroting van de waterschappen sterk was toegenomen.⁷⁵¹ Daarnaast traden continuïteitsproblemen op (om de vier jaar deed vaak een bijna volledig nieuwe categorie ingezetenen zijn intrede) en gingen via kandidaten die niet verkozen werden veel stemmen verloren, hetgeen het democratisch gehalte van het verkiezingsstelsel niet ten goede kwam. Dat verkiezingsstelsel riep ook meer in het algemeen bezwaren op. De waterschapsverkiezingen werden gecompliceerd geacht, nogal kostbaar en moeilijk uitlegbaar aan niet-ingewijden.

Het zal geen verbazing wekken dat de werkgroep op basis van deze uitermate kritische beoordeling concludeerde dat aanpassing van de bestuurssamenstelling en de verkiezingen noodzakelijk was. Evenzeer zal duidelijk zijn dat naar het oordeel van de werkgroep niet langer met een bescheiden onderhoudsbeurt kon worden volstaan, maar dat voor een grondige verbouwing zou moeten worden gekozen.

Waar zou die verbouwing dan uit moeten bestaan? Alvorens dit concreet uit de doeken te doen, schetste de werkgroep een algemeen beeld van de onstuimige ontwikkelingen binnen en buiten het waterbeheer. Volgens de werkgroep (p. 14–15) diende de noodzakelijk geachte vernieuwing in het waterbeheer niet zozeer gezocht te wor-

⁷⁵⁰ Ook door Gilhuis en Menninga is hierop in hun artikel 'Natuur en milieu in de Waterschapswet', MenR 1996, p. 227–233, geattendeerd. Zij melden dat in de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel zelfs ongeveer 45% van de zetels voor het gebouwd door kandidaten met een agrarische achtergrond werden bezet.

⁷⁵¹ Zie in vrijwel identieke bewoordingen Gilhuis en Menninga, p. 233. Hazewindus en Nijenhuis (eindrapport 'Evaluatie van de Waterschapswet', Amsterdam 1998, p. 97–98) zien de voordelen van een lijstenstelsel daarnaast liggen in het hogere opkomstpercentage dat daarmee kan worden bereikt. Door De Graeff was in dit verband eerder gesuggereerd om de onbekende kandidaten door maatschappelijke groeperingen te laten profileren. Voorts was door hem aangedrongen op landelijke en schriftelijke verkiezingen (HWS 1996, p. 116–121).

den in competentiediscussies, grote structuurwijzigingen en nieuwe grote wetgevingstrajecten, maar veeleer in een mentaliteitsverandering van alle betrokkenen bij het waterbeheer, die tot bestuurlijke dialoog en partnerschap zou moeten leiden. Voor goed regionaal waterbeheer achtte de werkgroep de volgende vier elementen essentieel:

- uitgaan van het stroomgebied van het regionale watersysteem en niet van administratieve grenzen (regionale functionele bestuursvorm c.q. gebiedsautoriteit);
- de bevoegdheden behorende bij het regionale waterbeheer voldoende dicht bij de inwoners van het stroomgebied leggen (Europees principe van subsidiariteit en Nederlands principe van decentralisatie);
- een goede participatie van de betrokken regionale belangengroepen, zowel qua betaling als qua zeggenschap;
- een goede inbedding van het regionale functionele waterbeheer in de algemene bestuurlijke kaders (goed partnerschap op basis van complementaire gelijkwaardigheid).

Op basis van deze analyse, waarin de eerdere beschouwingen van Toonen overduidelijk zijn te herkennen, concludeerde de werkgroep dat het waterschap een complementaire mede-overheid in plaats van een uitvoeringsorganisatie is. Diezelfde analyse diende er voorts toe te leiden dat het waterschap van een 'personendemocratie' in een 'belangengroependemocratie' zou transformeren, hetgeen vanzelfsprekend ook consequenties voor de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur had (p. 26). Die consequenties luiden als volgt (p. 30–38). Bij de samenstelling van het waterschapsbestuur werd het spoor van de Commissie Merckx gevolgd en bleef de werkgroep algemene en specifieke taakbelangen onderscheiden. De algemene taakbelangen (wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied) werden gerepresenteerd door de inwoners. De vertegenwoordigers van de ingezetenen zouden evenwel niet langer via een personenstelsel, maar via een lijstenstelsel verkozen moeten worden. Daarbij zou aan het maatschappelijk proces moeten worden overgelaten welke belangengroepen zich zouden formeren tot een lijst om mee te dingen naar zeggenschap in het waterschapsbestuur. De werkgroep plaatste hierbij één belangrijke kanttekening (p. 30): een lijstenstelsel met uitsluitend politieke partijen werd nadrukkelijk van de hand gewezen. De functionele belangengroependemocratie zou – zo werd gesteld – haar complementaire kracht (en bestaansrecht) verliezen als de

waterschapsverkiezingen beperkt werden tot verkiezingen tussen politieke partijen. Hiermee zou immers geen recht worden gedaan aan het functionele karakter van het waterschap en aan de andere maatschappelijke belangengroepen die rechtstreekse belangen bij het regionale waterbeheer hebben. De kanovereniging, de hengelsportclub en milieuverenigingen werden dan ook dringend opgeroepen via het vormen van lijsten mee te doen aan de verkiezingen, die overigens evenzeer voor de specifieke belangengroepen openstonden. De specifieke taakbelangen waren volgens de werkgroep de belangen met een meer dan gemiddeld en manifest belang bij de waterschapstaak. Het ging daarbij om specifieke economische en natuur-landschappelijke belangen bij de waterhuishoudkundige conditionering van de bodem in het waterschapsgebied. De werkgroep onderscheidde een drietal specifieke belangen dat een verzekerde plaats in het waterschapsbestuur zou moeten hebben en wier positie dus niet aan het volledig vrije krachtenspel van het lijstenstelsel kon worden overgelaten: agrarische bedrijven, beheerders van natuurterreinen en niet-agrarische bedrijven. Over de bestaande categorieën pachters en gebouwd werd dus niet langer gerept, terwijl de in veel waterschapsbesturen voorkomende kwaliteitszetels voor natuurterreinbeherende organisaties als het ware tot 'echte' bestuurszetels werden gepromoveerd. Overigens bleek de werkgroep van mening dat het negatieve belang van bedrijven als heffingplichtige lozers van afvalwater – anders dan steeds was aangenomen – geen gerechtvaardigde titel voor zeggenschap opleverde. Die titel zag de werkgroep (evenals bij de inwoners) wél liggen in het belang van bedrijven bij veiligheid tegen wateroverlast. Voor het eerst werd dus de vervuiling als titel voor zeggenschap losgelaten. Ten aanzien van de onderlinge krachtsverhouding tussen de algemene en specifieke taakbelangen in het waterschapsbestuur stelde de werkgroep een bandbreedte van 40% als ondergrens en 60% als bovengrens voor, die vanwege de regionale verschillen regionaal uiteen zou mogen lopen. De provinciale besturen dienden deze bandbreedte, alsmede de zetelverdeling binnen de drie specifieke taakbelangen, in overleg met het waterschap en de betrokken belangengroepen in het waterschapsreglement vast te leggen en konden aldus regionaal maatwerk leveren. De rol van de provincie bij de bestuurssamenstelling van het waterschap bleef in de optiek van de werkgroep daarmee van groot belang.

Bij de verkiezing van het waterschapsbestuur bepleitte de werkgroep voor de algemene taakbelangen (de inwoners) directe verkiezingen via een lijstenstelsel. Welis-

waar lag de omvang van het aantal zetels voor deze categorie nog steeds tevoren vast; dat gold echter niet voor het aantal zetels dat de belangengroepen via het lijstenstelsel zouden gaan bezetten. Daardoor kon sprake zijn van meer interessante verkiezingen 'die eenvoudiger en beter uitlegbaar aan de kiezers waren' en 'die er-gens over gaan'. Volgens de werkgroep behoeft dit stelsel niet met hoge kosten gepaard te gaan; doordat bijvoorbeeld de dubbele stembiljetten voor de categorieën gebouwd en ingezetenen zouden wegvallen, werd eerder enige besparing aan kosten verwacht (p. 36). De werkgroep stelde voorts voor om schriftelijke verkiezingen te houden, waarmee inmiddels bevredigende ervaringen waren opgedaan (logistiek en organisatorisch eenvoudig, goedkoop en opkomstverhogend). Benadrukt werd overigens dat het waterschap diende open te staan voor nieuwe ontwikkelingen in de vorm van telefonische of digitale verkiezingen. Ondanks de stemmen die in de waterschapswereld wel opgingen voor een zittingstermijn van de leden van het algemeen bestuur van zes jaar, waarmee een betere bestuurlijke continuïteit zou worden gewaarborgd, stelde de werkgroep voor de zittingsperiode op vier jaar te houden. Een dergelijke termijn sloot immers aan op die van de andere democratische overheden. Bovendien zou de invoering van het lijstenstelsel het continuïteitsprobleem kunnen ondervangen. Ten slotte propageerde de werkgroep één nationale waterschapsverkiezingsdag c.q. periode, bij voorkeur in het najaar (p. 36-37). Een dergelijke constructie had grote voordelen uit een oogpunt van publiciteit en communicatie, kon het waterschap bij een breed publiek beter over het voetlicht brengen en de bundeling van energie zou tot besparingen kunnen leiden. Een eventuele combinatie met de verkiezingen voor gemeenteraad, provinciale staten, Tweede Kamer en Europees parlement werd kort maar krachtig van de hand gewezen. Een dergelijke combinatie zou de waterschapsverkiezingen namelijk versluieren, de profilering van het waterschap bemoeilijken en bovendien ook praktisch moeilijk uitvoerbaar zijn. De specifieke taakbelangen zouden volgens de werkgroep in beginsel zélf kandidaten voor het waterschapsbestuur kunnen voordragen, wellicht door middel van een intern verkiezings-systeem (p. 37). Uit een oogpunt van de democratische legitimatie van het waterschapsbestuur verdienden directe verkiezingen de voorkeur; pragmatische overwegingen zouden, mede gelet op reeds opgedane ervaringen, echter tot andere werk-bare oplossingen moeten kunnen leiden (indirecte verkiezingen). Dit punt verdiende na-dere uitwerking, waarbij de werkgroep wel enkele suggesties deed. Voor de agrari-

sche bedrijven werd conform de gangbare praktijk primair aan directe verkiezingen dan wel indirecte verkiezingen via de branche-organisaties gedacht. Voor de beheerders van natuurterreinen werden directe verkiezingen niet uitgesloten, maar werd vooral aan benoeming of aanwijzing zonder verkiezingen gedacht. Voor de niet-agrarische bedrijven kon de verkiezing het meest eenvoudig via de Kamers van Koophandel blijven verlopen; ook bij deze categorie werden directe verkiezingen echter niet op voorhand uitgesloten.

In een slotbeschouwing (p. 40-41) concludeerde de werkgroep met dit voorgestelde model de contouren te hebben geschetst van een meer eenvoudig, helder en robuust systeem dat voldoende ruimte bood aan regionale verschillen en voldoende (landelijke) eenheid en helderheid in zich droeg. Het voorstel bracht naar verwachting geen hogere kosten met zich mee. Het noopte wél tot een 'vrij ingrijpende wijziging' van de Waterschapswet, hetgeen een eufemisme mag worden genoemd. Die wijziging was overigens toch reeds nodig op het vlak van de financiering, waarbij het volgens de werkgroep voor de hand lag om deze beide thema's in onderling verband te bezien. Met deze verwijzing naar de financiering duidde de werkgroep uiteraard op de eerdere voorstellen van de Commissie Togtema (zie hiervoor hoofdstuk 8), waarbij zijn voorstellen in grote lijnen aansloten. Wel was er volgens de werkgroep één belangrijk verschil met die voorstellen. Waar de Commissie Togtema de categorie gebouwd in het kader van de betaling handhaafde, keerde deze categorie in de voorstellen van de werkgroep niet langer als zodanig in het waterschapsbestuur terug. Inwoners en (agrarische) bedrijven waren weliswaar ook vaak eigenaar van gebouwen; dit eigendom resulteerde echter niet langer in een afzonderlijke titel voor bestuurszetels. Dit vormt in zoverre het meest tastbare voorbeeld van de lossere invulling van de trits die de werkgroep voor ogen stond: de congruentie tussen de artikelen 11 en 116 Waterschapswet kon worden beëindigd.

Met zijn rapport reikte de Werkgroep Van der Vliet het bestuur van de UvW concreet uitgewerkte voorstellen aan, die voorzagen in de gewenste vereenvoudiging en modernisering van de bestuurlijke structuur van het waterschap. Het algemeen bestuur van de UvW bleek in hoge mate gecharmeerd van de voorstellen en nam deze medio

2001 één-op-één over.⁷⁵² De terminologie mocht op sommige plaatsen verschillen en de trits kreeg nog een afzonderlijke beschouwing toebedeeld, maar anders dan de voorstellen van de Commissie Togtema, die immers ingrijpend werden geamendeerd, ondervonden de voorstellen van de Werkgroep Van der Vliet brede steun. Van die trits werd expliciet benadrukt (p. 15–16) dat deze ook in de toekomst betekenis hield binnen het waterschapsbestel. Dat impliceerde volgens het Uniebestuur dat bij de bestuurssamenstelling en financiering niet alleen algemene taakbelangen betrokken dienden te zijn, maar ook een aantal specifieke taakbelangen waarvan de positie moest zijn ‘geborgd’. De concrete invulling van de trits kon in de toekomst echter lossier plaatsvinden, in de zin dat niet elke betalende categorie als zelfstandige categorie in het waterschapsbestuur behoefde terug te komen. Bij dit laatste werd in het bijzonder aan de categorie gebouwd gedacht. Ook het bestuur van de UvW wenste dus het onderscheid tussen algemene en specifieke taakbelangen te continueren. Bij die specifieke taakbelangen ging het om belangen die binnen een algemeen kiesstelsel niet verzekerd waren van een aantal bestuurszetels dat recht doet aan de aard en omvang van hun belang. Daardoor verdienden zij een aparte, gegarandeerde positie binnen het waterschap. Hun positie behoefde volgens het Uniebestuur anders gezegd ‘borging’. Juist in dit onderscheid kwam het karakter van het waterschap als belangengroependemocratie tot uitdrukking, waarmee het zich onderscheidde van de lichamen van algemeen bestuur, zoals provincies en gemeenten (p. 19). Evenzeer onderschreef het Uniebestuur de introductie van een lijstenstelsel binnen de algemene taakbelangen. De door de Werkgroep Van der Vliet gesignaleerde bezwaren van het personenstelsel hadden het bestuur overtuigd. Ook het Uniebestuur was de mening toegedaan dat het beoogde laagdrempelig lijstenstelsel zich bij voorkeur niet tot de politieke partijen zou moeten beperken; het ging ‘veeleer om een breed scala van maatschappelijke groeperingen die een belang bij en een visie op het waterbeheer hebben’ (p. 20). Bij de identificatie van de specifieke taakbelangen speelden volgens het Uniebestuur vier criteria een rol:

⁷⁵² ‘Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap. Uniestandpunt inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering’, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001. Zie R.J. Admiraal, H.J.M. Havekes en B.W. Raven, HWS 2001, p. 722–733.

- het zal moeten gaan om categorieën belangengroepen, die een zelfstandig belang bij de taakuitoefening door het waterschap hebben;
- de betreffende categorieën zullen vanwege hun belang in de betaling moeten zijn betrokken;
- het belang van de betreffende categorieën dient herkenbaar te zijn; niet alleen binnen het waterschapsbestuur maar ook buiten het waterschapsbestuur (voor de kiezer);
- de zeggenschap voor de betreffende belangencategorieën dient ten slotte bij de verkiezingen in uitvoeringstechnisch opzicht eenvoudig en goed geregeld te kunnen worden.

Op basis van deze criteria viel naar het oordeel van het Uniebestuur een drietal specifieke taakbelangen te onderkennen: agrarische bedrijven, andere bedrijven en bos- en natuurterreinbeheerders. Deze belangengroepen hadden een duidelijk, afzonderlijk herkenbaar belang bij de taakuitoefening door het waterschap. Voorts waren zij in de betaling betrokken en was de zeggenschap voor deze categorieën relatief eenvoudig te organiseren. Het voorgaande impliceerde – en dat vormde een doorbreking van de bestaande bestuurssamenstelling – dat de categorie gebouwd als afzonderlijke categorie in het waterschapsbestuur kwam te vervallen.⁷⁵³ Het Uniebestuur zette de beweegredenen voor dit afscheid nog eens kort op een rij (p. 20). Ook hier gaven de eerdergenoemde criteria de doorslag. De afzonderlijke herkenbaarheid van deze categorie binnen het waterschapsbestuur, maar ook voor de kiezer, was beperkt. De zeggenschap van deze categorie viel namelijk in belangrijke mate samen met de zeggenschap van de ingezetenen. Voorts speelden met name bij deze categorie overwegingen van helderheid en eenvoud alsmede van praktische uitvoerbaarheid een rol. Niet ontkend kon immers worden dat vooral de verkiezingen voor de categorie gebouwd in de praktijk tot onduidelijkheid en praktische problemen leidden (dubbel stemrecht, twee stembiljetten, onjuiste tenaamstelling, relatief hoge kosten e.d.).

Wat de wijze van verkiezing van de specifieke taakbelangen betrof, werd een identieke wijze voor het drietal categorieën niet strikt noodzakelijk geacht. Onder verwijzing naar de bestaande praktijk, die betrekkelijk weinig problemen opleverde, kon het

⁷⁵³ Over de categorie pachters werd al helemaal niet meer gesproken. Kennelijk was daar reeds afscheid van genomen.

Uniebestuur zich voorstellen dat de vertegenwoordigers van de agrarische bedrijven direct en de vertegenwoordigers van de overige bedrijven indirect zouden worden verkozen. Voor de bos- en natuurterreinbeheerders werd het Bosschap als mogelijke vertegenwoordiger beschouwd, waardoor ook bij deze belangengroep sprake van indirecte verkiezingen zou kunnen zijn. Aan de overige voorstellen van de Werkgroep Van der Vliet (zetelverdeling, zittingstermijn, schriftelijke verkiezingen, landelijke verkiezingsperiode) werd verder geen aandacht besteed aangezien deze een uitvoerigstechnisch karakter hadden. Wel werd door het Uniebestuur vastgesteld (p. 21) dat in waterschapskring 'vrij brede overeenstemming' bestond over schriftelijke verkiezingen binnen de algemene taakbelangen, één landelijke verkiezingsperiode en een zittingsduur voor de bestuursleden van vier jaar.

Zoals gezegd ondervonden de voorstellen van de Werkgroep Van der Vliet brede instemming. Met het oog op de ingrijpende wijziging van de Waterschapswet die daarvoor noodzakelijk was, werden de voorstellen tezamen met die op financieel terrein begin juni 2001 aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gezonden.⁷⁵⁴ Daarin werd de suggestie gedaan om niet rauwelijks te starten met deze wetswijziging, maar eerst op kabinetsniveau een standpunt op hoofdlijnen te bepalen dat vervolgens zou kunnen worden besproken met de Tweede Kamer. Een dergelijke aanpak had volgens het Uniebestuur het voordeel dat op voorhand duidelijkheid zou ontstaan over het gewenste politieke draagvlak voor de wijzigingsvoorstellen, waarna de wetgever gericht aan de slag kon.

Van dat kabinetsstandpunt, laat staan van concrete wijzigingsvoorstellen in de vorm van een wetsontwerp, zou het voorlopig echter niet komen. Het eerder in de hoofdstukken 6 en 8 gememoreerde IBO-onderzoek resulteerde in een fikse vertraging. Zoals bekend droeg dit onderzoek in hoofdzaak een financieel karakter. Het concentreerde zich op de vraag op welke wijze aan de bekostiging en financiering van het regionale waterbeheer het beste vorm kon worden gegeven. Weliswaar zouden met name de in dat onderzoek gepresenteerde twee nationale varianten ingrijpende gevolgen voor de bestuurlijk-organisatorische positie van het waterschap hebben; de

⁷⁵⁴ De bewuste brief is als bijlage 1 opgenomen in eerdergenoemd Uniestandpunt.

samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur vormde inhoudelijk gezien geen afzonderlijk discussiepunt. Wel werd in het model waarin het waterschap zou worden geherpositioneerd tot uitvoeringsorganisatie van het Rijk op dit terrein een zekere kostenbesparing in het vooruitzicht gesteld doordat de verkiezingen voor het waterschapsbestuur achterwege konden blijven. Deze besparing werd ingeschat op 15 miljoen euro per jaar.⁷⁵⁵

De waterschapswereld moest dus geduld opbrengen. Het gewenste kabinetsstandpunt zou een kleine drie jaar op zich laten wachten. Vlak rond het verschijnen daarvan brachten Toonen c.s. hun preadvies, getiteld 'De bestuurlijke structuur van het waterschap. Weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes' aan de UvW uit. Dat preadvies (zie paragraaf 6.7) is ook in deze context interessant aangezien daarin op uitdrukkelijk verzoek van het Uniebestuur tevens een oordeel werd gegeven over de bestuurlijke structuur van het waterschap en de wijzigingsvoorstellen die op dit punt in waterschapskring waren ontwikkeld. Bovendien vormden de voorstellen van de Werkgroep Van der Vliet zoals hiervoor reeds is opgemerkt in zekere zin een nadere uitwerking van de eerder door Toonen in zijn bestuursschouw ontvouwde gedachten. Genoeg reden dus om bij dit element van het preadvies stil te staan. In hun preadvies⁷⁵⁶ bleken Toonen c.s. deze voorstellen op hoofdlijnen te onderschrijven. Dat geldt allereerst voor de traditie van categorale belangenbehartiging, waar 'doodgewoon en zelfbewust' op aangesloten zou moeten worden (p. 17). Naast de ingezetenen viel daarbij te denken aan bedrijven, agrariërs en beheerders van natuurgebieden. Al zou over de precieze definitie van deze categorale belangen nog eens nagedacht kunnen worden, Toonen c.s. beklemtoonden dat deze belangen geïdentificeerd moeten worden aangezien het er nu net om gaat dat de relevante belangen categoriaal in het bestuur vertegenwoordigd zijn. De samenstelling van het waterschapsbestuur diende anders gezegd niet geheel opengelaten te worden en af te wachten wat zich als belanghebbenden aandient (p. 18–19). Bij de verkiezingsmethodiek stelden Toonen c.s. voor de specifieke taakbelangen een indirecte wijze van verkiezen voor via representatieve belangenorganisaties. De wijze waarop de bestuurders van de product- en bedrijfsschappen worden verkozen, werd daarbij als voorbeeld gesteld.

⁷⁵⁵ Zie bijlage 11 bij het IBO-rapport.

⁷⁵⁶ Zie p. 17–23 en voorts het interview met Toonen over dit preadvies, HWS 2004, p. 18–21.

Bij de verkiezingsmethodiek voor de algemene taakbelangen namen Toonen c.s. een enigszins afwijkend standpunt in. Volgens hen hadden de waterschappen door zichzelf voor de keuze te plaatsen van een personen- of een lijstenstelsel 'zichzelf geen dienst bewezen' (p. 20). Alhoewel erkend werd dat het personenstelsel door de schaalvergroting onbruikbaar is geworden en tot ongewenste uitkomsten en neveneffecten leidt, vormde het lijstenstelsel geen panacee. Dat kon er volgens Toonen c.s. namelijk toe leiden dat de bestaande politieke partijen hetzij onder eigen naam, hetzij verkapt, het waterschapsbestel zullen gaan domineren. Het risico daarvan is dat waterschapsverkiezingen een afspiegeling zullen gaan vormen van vooral de nationale verhoudingen. De oplossing voor dit dilemma zagen Toonen c.s., doordat de schaalvergroting daarbij als uitgangspunt werd genomen, liggen in decentralisatie binnen het waterschap, bijvoorbeeld in de vorm van territoriale commissies die rechtstreeks verkozen zouden kunnen worden en vervolgens een rol zouden moeten spelen bij de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Het pleidooi voor een dergelijke 'communale waterschapspolitiek' (p. 21) mag opvallend worden genoemd, aangezien in waterschapskring nu juist net het licht werd uitgedaan voor de laatste bestuurlijke afdelingen in de zin van artikel 52 Waterschapswet. Overigens sloten Toonen c.s. 'nationale' lijsten niet volledig uit; het ging er hen vooral om dat naar analogie met de lokale lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen ook steeds meer regionale (stroom)gebiedsgerichte lijsten aan de verkiezingen deel zouden gaan nemen. Over de relatief lage opkomstcijfers bij waterschapsverkiezingen wensten Toonen c.s. zich niet al te druk te maken. In dat verband wezen zij allereerst op de algemene trend dat steeds meer potentiële kiezers thuis blijven. Het waterschap is dus niet het enige bestuurslichaam dat hiermee kampt. Voorts – en nu wordt het buitengewoon interessant – refereerden zij aan de (overigens niet nader gespecificeerde) literatuur waaruit naar voren komt dat een lage opkomst niet altijd als negatief ervaren behoeft te worden. 'Een lage opkomst' – zo werd vervolgd (p. 21–22) – 'kan soms ook duiden op tevredenheid, terwijl onder sommige omstandigheden een hoge opkomst juist gezien kan worden als uiting van ontevredenheid (het verschijnsel Fortuyn). Indien het waterschap goed functioneert, kan dit betekenen dat vooral ingezetenen weinig zicht hebben op het waterschap (droge voeten is immers normaal; door het goede werk van de waterschappen is het verwachtingspatroon hoog) terwijl het slecht functioneren van een waterschap ertoe kan leiden dat het waterschap een gezicht

krijgt voor de gewone burger (bijvoorbeeld na een dijkdoorbraak). Hoewel het waterschap uiteraard moet trachten de burger duidelijk te maken welke taken zij vervult, hoeft een laag opkomstpercentage dus niet al te veel verontrusting op te leveren. Beter ware het te bedenken dat opkomstcijfers internationaal gezien relatief hoog zijn in politieke systemen waar het politieke dienstbetoon aan de burger – zonder daarbij corrupt te worden – van een hoog gehalte is. Juist voor een op concrete taken en belangenbehartiging gerichte instantie als het waterschap moet hierop toch een goede communicatie en public affairs strategie te ontwikkelen zijn.’

Het waterschap dient, ondanks de relatieve betekenis van het opkomstpercentage, dus volgens Toonen c.s. wel initiatieven te ontplooiën om dit percentage te verhogen. Bij de te ontwikkelen strategie werd het verstandig geacht – en daarmee wordt weer keurig aangesloten bij de Unievoorstellen – om een eigen aanpak te kiezen (p. 22): ‘De gang naar landelijke verkiezing op één dag – of in ieder geval een zeer korte periode – heeft in ieder geval publicitair belangrijke voordelen boven individuele en geregionaliseerde verkiezingen. Een dergelijke “Dag van het Waterschap” kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de identiteitsontwikkeling, zeker als hij in de tussenliggende tijd ondersteund wordt door een publiekscampagne die de brug slaat tussen de verschillende momenten in het electorale proces.’ Ook Toonen c.s. ont-raadden een koppeling van de waterschapsverkiezingen aan andere verkiezingen: ‘Combinatie van verkiezingen met andere overheden kan voor bijvoorbeeld provincies of het Europese parlement – optisch – voordeel opleveren. Voor waterschappen geldt echter dat men dient te bedenken dan nog meer in het algemene politieke vaarwater en landelijke opvattingen en lijsttrekkers komt te verkeren. Indien men – zoals wij – de mening is toegedaan dat waterschapspolitiek geen ‘algemene (partij)politiek’ is, zal men daar minder van gecharmeerd zijn.’

Op zichzelf valt wel iets af te dingen op de strekking van het onderhavige preadvies. Zo stond het pleidooi voor ‘binnenwaterschappelijke decentralisatie’ haaks op de ontwikkeling dat de afdelingsformule in waterschapskring zijn langste tijd had gehad⁷⁵⁷ en werd wel zeer gemakkelijk over het probleem van de relatief lage opkomst-

⁷⁵⁷ Alleen bij het Waterschap Rijn en IJssel bestonden nog afdelingen met eigen bestuurlijke bevoegdheden. Op basis van een grondige evaluatie (rapport ‘Evaluatie Bestuursstructuur Water-

cijfers gedaan.⁷⁵⁸ Niettemin was in verschillende opzichten sprake van een belangwekkend preadvies, dat op hoofdlijnen overeenkwam met de gedachten die in waterschapskring waren ontwikkeld. Het Uniebestuur was zich terdege bewust van de draagkracht van dit preadvies en stuurde het vrijwel per kerende post door naar de Tweede Kamer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, zodat het een rol kon spelen bij de discussie en besluitvorming over het kort daarvoor aan de Tweede Kamer uitgebrachte kabinetsstandpunt over het IBO-rapport en een aantal andere adviezen.⁷⁵⁹ Wat die andere adviezen betreft (zie hiervoor bijlage 1 bij het kabinetsstandpunt) wordt ten slotte nog gewezen op de opvatting van het IPO over de Unievoorstellen. Door het IPO werden de voorstellen ten aanzien van de financieringsstructuur op hoofdlijnen onderschreven. Op het punt van de bestuurssamenstelling werd echter nadrukkelijk anders gedacht. Het IPO toonde zich geen voorstander van de borging van de vertegenwoordiging van specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur. Welke belangengroepen willen meedoen aan de verkiezingen en in welke mate zij vertegenwoordiging krijgen in het waterschapsbestuur, moest volgens het IPO aan het maatschappelijk proces worden overgelaten. Overigens vormde de positie van de specifieke taakbelangen een onderwerp waarover in provinciale kring zeer uiteenlopend werd gedacht en kende deze naar verluidt precies evenveel voor- als tegenstanders, waarna de stem van het IPO-bestuur de doorslag gaf. De IPO-visie bleek bovendien nadrukkelijk bedoeld te zijn voor de langere termijn. Voor 'de eerstvolgende zittingstermijn(en)' zag ook het IPO ruimte voor vertegenwoordiging van de specifieke taakbelangen in het waterschapsbestuur. Het IPO-standpunt was niettemin opmerkelijk, al was het maar omdat dit toch op enigszins gespannen voet stond met de in opdracht van hetzelfde IPO door Toonen verrichte bestuurschouw, waarin het waterschap immers als functionele belangengroependemocratie werd ge-

schap Rijn en IJssel', Berenschot, Utrecht 2005), wilde genoemd waterschap dit echter beëindigen.

⁷⁵⁸ Deze opkomstcijfers lagen bij de meeste waterschappen de afgelopen jaren tussen 20% en 30%.

⁷⁵⁹ Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 16 februari 2004 (TK 2003–2004, 29428, nr. 1).

karacteriseerd. In waterschapskring werd dan ook met zichtbare teleurstelling van het IPO-standpunt kennisgenomen.⁷⁶⁰

9.5 Kabinetsstandpunt, voorontwerp en wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel

In deze paragraaf komen achtereenvolgens het kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer, dat immers ook een oordeel bevatte over de in paragraaf 9.4 beschreven vereenvoudigingsvoorstellen van de UvW, het voorontwerp wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel en het definitieve wetsvoorstel aan de orde. Aangezien dit voorontwerp en het definitieve wetsvoorstel op enkele onderdelen belangrijke verschillen vertoonden, worden beide documenten in afzonderlijke subparagrafen behandeld.

9.5.1 Kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer

Het kabinetsstandpunt van medio februari 2004 sloeg als het ware twee vliegen in één klap. Niet alleen werd een standpunt ingenomen inzake het IBO-rapport, maar ook inzake de hiervoor geschetste Unievoorstellen en de opvatting van het IPO daarover. Voor de duidelijkheid waren de hoofdlijnen van de betreffende documenten in een bijlage bij het kabinetsstandpunt opgenomen.

De strekking van het kabinetsstandpunt is, waar het de bestuurlijke toekomst en de financiering van de waterschappen betreft, reeds besproken in de hoofdstukken 6 en 8. Die elementen blijven hier dan ook verder buiten beschouwing. Volstaan wordt met het memoreren van de opvatting van het kabinet dat de waterschappen in de toekomst zouden moeten blijven bestaan en daarbij zouden moeten beschikken over eigen bestuurders en een eigen bekostigingsstructuur (p. 5–6). De in verhouding tot al het ‘voorwerk’ opvallend korte paragraaf 3 van het kabinetsstandpunt⁷⁶¹ was volledig gewijd aan de bestuurssamenstelling en het kiesstelsel van de

⁷⁶⁰ Zie R.J. Admiraal, H.J.M. Havekes en B.W. Raven, p. 733, de kritische beschouwing van A. van Hall, HWS 2001, p. 618–626, en de column van Th.A.G.M. van der Weijden, HWS 2001, p. 495.

⁷⁶¹ Zie hiervoor ook mijn beschouwing in TO 2004, p. 54–60.

waterschappen en vangt aan met een beknopte inventarisatie van de knelpunten van het bestaande stelsel. In vergelijking met het rapport van de Werkgroep Van der Vliet leverde dit geen nieuwe gezichtspunten op. Vervolgens presenteerde het kabinet een aantal concrete voorstellen om aan deze problemen het hoofd te bieden. Bij de beantwoording van de vraag welke belangencategorieën in het waterschapsbestuur dienen te zijn vertegenwoordigd, achtte het kabinet evenals de UvW de essentie van de trits nog steeds van belang. Die essentie was volgens het kabinet gelegen 'in het gegeven dat bij de wettelijk bepaalde en afgebakende taak die het waterschap is opgedragen, degenen die belang hebben niet alleen betalen, maar ook in de zeggenschap vertegenwoordigd moeten zijn. De directe betrokkenheid van de belangencategorieën versterkt de doelmatigheid van de uitvoering.' (p. 9). Anders dan het IPO was het kabinet dus van oordeel dat – evenals in de bestaande bestuurssamenstelling het geval was – naast ingezetenen als representanten van de algemene taakbelangen in het waterschapsbestuur ook specifieke taakbelangen dienen te zijn gerepresenteerd. Zij dienen 'er van verzekerd te zijn dat zij in de zeggenschap naar aard en omvang van hun belang worden betrokken.' (p. 9). Voor de vraag welke specifieke belangencategorieën dit dan precies betreft, hanteerde het kabinet dezelfde vier criteria als het Uniebestuur en kwam het in iets andere bewoordingen tot dezelfde keuze: bedrijven, agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders. Aan het afscheid dat daarmee van de categorie gebouwd genomen werd, wijdde het kabinet een korte passage waaruit naar voren kwam dat dit afscheid maar betrekkelijk is. De categorie gebouwd verdwijnt namelijk slechts als afzonderlijke categorie; de eigenaren van woningen zullen via de ingezetenen en de eigenaren van bedrijfsgebouwen via de bedrijven worden gerepresenteerd. Ten aanzien van de zetelverdeling over het viertal, deels nieuwe, algemene en specifieke categorieën van belanghebbenden gaf het kabinet al een zeker voorschot. Geconstateerd werd dat de specifieke categorieën in de bestaande situatie gemiddeld tussen de 60 en 70% van het totaal aantal bestuurszetels bezetten. In de Waterschapswet zou worden vastgelegd dat genoemde specifieke belangengroepen in ieder geval in de waterschapsbesturen behoren te worden opgenomen, waarbij een 'bandbreedte' voor het totale zetelaantal voor dit drietal categorieën zou worden aangegeven. Die bandbreedte, zo waarschuwde het kabinet maar vast, zou lager zijn dan genoemd percentage. Dit hield onder meer verband met het feit dat de ca-

tegorie huiseigenaren, die een belangrijk deel van de categorie gebouwd vormde, niet langer als zelfstandige categorie in het waterschapsbestuur zou zijn opgenomen (p. 10). Het kabinet wilde hiermee zeggen dat, nu hun belangen in de toekomst door de categorie ingezetenen dienden te worden behartigd, ook 'hun' zetels naar deze categorie zouden moeten toevloeien. Een benadering waar volgens mij niet veel spelden tussen te krijgen zijn (mits uiteraard hetzelfde gebeurt ten aanzien van de eigenaren van bedrijfsgebouwen). Aan de zetelverdeling binnen de specifieke taakbelangen wilde het kabinet zich duidelijk niet branden. Dit werd overgelaten aan de provincies, die wat de omvang van de borging betreft de regionale omstandigheden (meer of minder landbouw, bedrijven en/of natuur) een rol zouden moeten laten spelen.

Ten aanzien van het kiesstelsel opteerde het kabinet zonder veel omhaal voor het lijstenstelsel, dat in haar ogen de bezwaren van het personenstelsel voor een belangrijk deel kon wegnemen. Opmerkelijk was de boodschap dat het kabinet het lijstenstelsel in beginsel zowel voor het kiezen van de vertegenwoordigers van de ingezetenen als voor het kiezen van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën (bedrijven, agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders) dacht in te voeren (p. 10). Deze benadering zou in latere documenten niet meer terugkomen. Wat de aard van dergelijke lijsten betreft, konden volgens het kabinet (p. 10) 'groeperingen die belang hebben bij en een visie hebben op water een lijst indienen', een formulering die eerder door de Werkgroep Van der Vliet werd gehanteerd. Voorgesteld werd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Kieswet. Belangen-groepen dienden rechtspersoonlijkheid te bezitten en in de statuten diende het belang of de doelstellingen van de belangengroep bij het waterbeheer te zijn aangegeven, zodat tussenkomst van de notaris noodzakelijk was. Ten slotte bleek het kabinet van mening dat de opkomst bij de waterschapsverkiezingen vergroot moest worden, teneinde de democratische legitimatie te versterken. Om dezelfde reden koos het kabinet – de UvW had de bal reeds op de stip gelegd – voor het gelijktijdig organiseren van de verkiezingen voor alle waterschappen: 'Eén landelijke datum (of meerdaagse periode in het geval van schriftelijke verkiezingen) biedt' – zo werd overwogen – 'de mogelijkheid tot een gezamenlijke publiciteitscampagne waardoor meer aandacht voor de waterschapsverkiezingen gevraagd kan worden.' (p. 11).

Al met al een even compact als helder standpunt van het kabinet. Het woord was vervolgens aan de Tweede Kamer. Eind juni 2004 was het zo ver en besprak de Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg het kabinetsstandpunt met de regering.⁷⁶² Heel veel aandacht kreeg dit onderwerp echter niet; de discussie spitste zich toe op de organisatie en bekostiging van het watersysteem- en het waterketenbeheer.⁷⁶³ Min of meer stilzwijgend ging de Tweede Kamer akkoord met de kabinetsvoorstellen inzake de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Wel bleek de CDA-fractie bij monde van de heer Van Lith tegenstander te zijn van het beoogde lijstenstelsel voor de ingezetenenverkiezingen. Volgens hem was dit de 'omgekeerde wereld', aangezien bij de verkiezingen voor de algemeen vertegenwoordigende lichamen nu juist overwogen werd een meer op personen gericht kiesstelsel in te voeren. Van Lith zag als gevaar van een lijstenstelsel bij waterschapsverkiezingen dat de politieke kleur de boventoon gaat voeren, terwijl het waterschap als functioneel bestuur veel meer had aan belangenbehartigers van bijvoorbeeld de landbouw, het natuurbeheer en de industrie. Door de andere politieke partijen werd de keuze voor het lijstenstelsel echter ondersteund, hetgeen niet wegnam dat er ook volgens de heer Geluk (VVD) voor gewaakt moest worden dat de bestaande politieke partijen zich ook daarin zouden gaan mengen, want dat was strijdig met het functioneel bestuur.⁷⁶⁴ Ten slotte werd door de heer Van der Staaij van de SGP-fractie onder verwijzing naar het eerdergenoemde preadvies van Toonen c.s. bepleit om de specifieke belangencategorieën indirect te laten verkiezen. In haar reactie verdedigde staatssecretaris Schultz van Haegen van Verkeer en Waterstaat de keuze voor het lijstenstelsel. Volgens haar zou het daarbij niet moeten gaan om 'vertegenwoordiging van politieke partijen, maar om organisaties die een eigen lijn voorstaan. Verschillende belangengroepen kunnen zich vertegenwoordigen.'⁷⁶⁵ Naast het lijstenstelsel zouden de verschillende (specifieke) catego-

⁷⁶² Verslag van een algemeen overleg, TK 2003–2004, 29428, nr. 5.

⁷⁶³ Zie voor de uitkomst hiervan ook mijn beschouwing in TO 2004, nr. 4, p. 140–142.

⁷⁶⁴ De politiek die waarschuwt voor de politiek; men maakt wel eens anders mee.

⁷⁶⁵ TK 2003–2004, 29428, nr. 5, p. 8.

riën vertegenwoordigd blijven in het waterschapsbestuur. Dit stelsel diende echter nog te worden uitgewerkt.

9.5.2 Voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel

Hiermee was de discussie over dit onderwerp beëindigd en het groene licht gegeven. De wetgevingsmachine kon eindelijk in werking worden gesteld. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat treuzelde niet en reeds een goed jaar later werd een volledig uitgewerkt voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel naar buiten gebracht.⁷⁶⁶ In dit voorontwerp werd in essentie naadloos aangesloten bij het kabinetsstandpunt en de eerdere voorstellen van de UvW. Zo werd de trits gehandhaafd, maar in een moderner jasje gestoken. In deze moderne invulling van de trits lag het accent veeleer op enerzijds de relatie belang–betaling (wie belang heeft, betaalt) en anderzijds op de relatie belang–zeggenschap (wie belang heeft, heeft zeggenschap), en minder op de relatie betaling–zeggenschap. Betaling en zeggenschap werden beschouwd als een afgeleide van het belang, echter ‘zonder een strikte onderlinge relatie’(MvT, p. 10). Het aandeel in de kosten werd niet langer als één van de criteria voor de zeteltoedeling genoemd. De bestaande symmetrie tussen de artikelen 11 en 116 Waterschapswet kon aldus worden losgelaten. Conform deze trits dienden in het waterschapsbestuur niet alleen algemene taakbelangen (ingezetenen), maar ook specifieke taakbelangen (bedrijven, agrariërs en overige eigenaren ongebouwd en natuurterreineigenaren) te worden opgenomen. De moderne invulling van de trits maakte het daarbij mogelijk afscheid te nemen van de categorie gebouwd, terwijl ook de reeds vrijwel nergens meer in de waterschapsbesturen voorkomende categorie pachters definitief werd uitgezwaaid. Wat de omvang van het algemeen bestuur van het waterschap betreft, bevatte dit voorontwerp een duidelijk nieuwe lijn. Tot dan toe was dit aspect in de Waterschapswet, in tegenstelling tot de Provincie– en Gemeentewet, volledig aan de provinciale regelgevende bevoegdheid overgelaten, waardoor in de praktijk relatief grote verschillen waren ontstaan. Zo zijn de grootste waterschapsbesturen met 45 leden, die in de provincie Noord–Brabant kunnen worden aangetroffen, momenteel

⁷⁶⁶ Zie H.J.M. Havekes en D. Poos, *H₂O*, 2006, nr. 2, p. 18–20.

ruim tweemaal zo groot als het kleinste waterschapsbestuur, te weten dat van het Waterschap Velt en Vecht met 21 leden. Het voorontwerp wenste aan deze provinciale vrijheid bewust een einde te maken. Uit een oogpunt van uniformering, maar ook vanwege doelmatigheid en slagvaardigheid werd het gewenst geacht de omvang van het bestuur te reguleren. Daartoe werd bepaald dat het waterschapsbestuur uit minimaal achttien en maximaal dertig leden bestaat. Geconstateerd werd dat dit aantal lager was dan nu bij 'sommige' waterschappen het geval was (MvT, p. 13). Dat het begrip 'sommige' in dit geval ruim de helft van het aantal waterschappen regardeerde, moet maar voor lief genomen worden. Afgezien van de hiervoor genoemde argumenten sloot de wens om de omvang van het waterschapsbestuur terug te brengen, aan bij de vergelijkbare exercities ten aanzien van provinciale staten en gemeenteraden.

Een misschien gewichtiger punt vormt de zetelverdeling tussen algemene en specifieke taakbelangen. De belofte uit het kabinetsstandpunt werd gestand gedaan en de daarin genoemde bandbreedte werd concreet ingekleurd. Voor de drie specifieke belangengroepen werden, nader onder te verdelen door de provincies, in totaal zeven tot en met negen zetels gereserveerd, waarbij iedere categorie ten minste één zetel diende te verkrijgen om de vertegenwoordiging te verzekeren, te borgen. Dit betekende tegelijkertijd dat de categorie ingezetenen altijd de meerderheid in het waterschapsbestuur vormt, hetgeen in overeenstemming met het kostenaandeel van deze categorie mag worden geacht. Om dit laatste absoluut veilig te stellen werd bepaald dat bij het kleinste waterschapsbestuur van achttien leden het aantal 'geborgde' zetels ten hoogste acht is. De wetgever wilde dus geen twijfel over dit uitgangspunt over de interne krachtsverhoudingen laten bestaan. Interessant is uiteraard in dit verband ook de samenstelling van het dagelijks bestuur, dat in de praktijk momenteel naast de voorzitter veelal uit vier tot en met zes leden bestaat. Ingevolge artikel 40 Waterschapswet is dit tot nu toe een zg. afspiegelingscollege, dat wil zeggen dat alle in het algemeen bestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden ook in het dagelijks bestuur zitting hebben. In samenhang met de overige wijzigingen werd dit karakter beëindigd. Het vasthouden aan de bestaande praktijk van één dagelijks-bestuurslid per categorie zou namelijk de verhouding tussen de geborgde en de gekozen zetels 'erg onevenwichtig' maken (MvT, p. 15). Om deze reden werd bepaald dat ten minste één lid van het dagelijks

bestuur uit de specifieke categorieën afkomstig zou moeten zijn. Een dergelijke bepaling werd noodzakelijk geacht aangezien het voor de hand lag dat voor het overige de vertegenwoordigers van de grootste partijen (lijsten) binnen de nieuwe categorie ingezetenen aanspraak zouden gaan maken op de zetels in het dagelijks bestuur.

Voor de verkiezing van de ingezetenenvertegenwoordigers werd van het personenstelsel overgestapt op het lijstenstelsel. Bevoegd tot kandidaatstelling zijn belangengroeperingen waarvan de aanduiding is geregistreerd bij het stembureau. In de betreffende AMvB zou worden vastgelegd dat dit belang omschreven moet zijn in een bij de inschrijving van de lijst te overleggen document, bijvoorbeeld statuten of (een samenvatting van) een verkiezingsprogramma. Dit vormde in vergelijking met het kabinetsstandpunt overigens een duidelijke koerswijziging aangezien daarin immers nog uitdrukkelijk sprake was van de eis van volledige rechtsbevoegdheid en dus het hebben van notarieel vastgelegde statuten. Bij nader inzien werd dit voor bepaalde belangengroepen (bewonersorganisaties, andere lokale belangengroepen) toch een belemmering voor deelname aan de verkiezingen geacht (MvT, p. 17). Het laatste woord zou hierover nog niet zijn gezegd. Dat gold zeker ook voor de niet geheel duidelijke passage over de positie van politieke partijen in dit verband. Onder verwijzing naar de tijdens de behandeling van het kabinetsstandpunt geuite zorg dat politieke partijen de boventoon zouden gaan voeren in het waterschapsbestuur, werd opgemerkt dat het niet de bedoeling was dat politieke partijen zich 'als zodanig' inschrijven voor de waterschapsverkiezingen. 'Om verwarring te voorkomen en te benadrukken dat het bij waterschapsverkiezingen niet om algemene politieke belangen gaat, zal' – zo werd vervolgd (MvT, p. 17) – 'bij algemene maatregel van bestuur de eis gesteld worden dat een groepering zich niet onder de naam van een bestaande politieke partij mag inschrijven'. De vertrouwde PvdA en de VVD dus niet, maar de Partij voor de Afkoppeling en de Vereniging voor Veilige Dijken wél!⁷⁶⁷ Voorts werd als vereiste voor het lidmaatschap van het algemeen bestuur (voor alle categorieën) nu de ingezetenen-eis gesteld. In de MvT (p. 36) werd dit als volgt toegelicht: 'Met het opnemen van deze eis wordt behalve harmonisatie van de op dat punt aan bestuurders te stellen eis tevens bereikt dat

⁷⁶⁷ Zie aldus H.J.M. Havekes en D. Poos, t.a.p., p.19.

misbruik, zoals dat nu nog mogelijk is, aanzienlijk wordt belemmerd.’ Hiermee werd overduidelijk bedoeld op het optreden van een inwoner van Amsterdam, die zich met alle gevolgen van dien⁷⁶⁸ in 2005 voor de besturen van een tiental waterschappen kandidaat had gesteld. Ook dit element zou later nog terugkeren.

Wat de vorm van deze verkiezingen betreft, werd stemmen per brief als uitgangspunt genomen. Sinds 1994 was daarmee op ruime schaal ervaring opgedaan en gebleken was dat op deze wijze betrouwbare verkiezingen konden worden gehouden. Inmiddels was bij de verkiezingen in 2004 door het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Waterschap De Dommel echter reeds geëxperimenteerd met internetstemmen. Deze ervaringen waren zeer positief. De kiezers beoordeelden het systeem als gebruikersvriendelijk. Het internetstemmen voldeed volgens het voorontwerp voorts aan de waarborgen die aan een verkiezing worden gesteld, zoals stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid. Bovendien leidde deze methode tot een besparing op verwerkings- en portokosten voor de waterschappen. Toe te juichen zou dan ook zijn als alle waterschappen beide mogelijkheden zouden gaan aanbieden. Vanwege de nog relatief beperkte ervaringen met de nieuwe techniek werd deze vooralsnog niet wettelijk voorgeschreven (MvT, p. 19). Wél werd de mogelijkheid om het internetstemmen als alternatief voor het stemmen per brief aan te bieden expliciet in het voorontwerp geopend. Ten slotte werd opgemerkt (MvT, p. 19–20) dat in de AMvB, die nog voor de verkiezingsregels diende te worden opgesteld, één verkiezingsperiode voor alle waterschappen zou worden vastgesteld. De onderlinge be-

⁷⁶⁸ Zie ABRvS 10 november 2004, AB nr. 426 m.nt. PJS, die bij de Zuid-Hollandse Hoogheemraadschappen van Delfland, Hollandse Delta, Rijnland en Schieland tot nieuwe verkiezingen in enkele kiesdistricten noopte. Bij Schieland was later zelfs een derde verkiezingsronde noodzakelijk, doordat bij de tweede ronde enkele reeds gekozen bestuursleden de kiezer in ferme bevoordingen hadden opgeroepen niet op de betrokken kandidaat uit Amsterdam te stemmen. Zie ABRvS 28 juni 2005, AB nr. 250 m.nt. AvH. De Zuid-Hollandse waterschapsverkiezingen leken aldus meer op een klucht dan op ordentelijke verkiezingen. Zie over deze kwestie HWS 2003, nr. 18, p. 28–29. Overigens heeft de Rb. Amsterdam betrokkene inmiddels veroordeeld om de kosten van de nieuwe verkiezingen bij Rijnland van ruim 350.000 euro te vergoeden (Rb. Amsterdam 8 augustus 2007, nr. 353443/HA ZA 06–3304).

reidheid tot samenwerking binnen de waterschappen kreeg hiermee dus zelfs een wettelijke basis.

Hiermee was (voorlopig) het laatste woord over de verkiezingsmethodiek gezegd aangezien het voorontwerp – en dat vormt waarschijnlijk de grootste innovatie ten opzichte van de eerdere documenten – voor de drie specifieke belangencategorieën in het geheel geen verkiezingen, direct of indirect, in het vooruitzicht stelde. De betreffende vertegenwoordigers konden eenvoudigweg door de respectievelijke koepelorganisaties worden voorgedragen (MvT, p. 17). Daarmee werd wel zeer abrupt teruggekomen op de eerdere suggestie uit het kabinetsstandpunt om ook voor deze categorieën een lijstenstelsel te hanteren. De pragmatische redenen die voor deze opvallende stap werden aangevoerd (kosten, inspanning) waren op zichzelf overigens legitiem, maar deze stap zou zoals hierna nog zal blijken de wetgever in een later stadium nog behoorlijk parten spelen. Min of meer terloops werd er in dit kader voorts op gewezen dat het de specifieke categorieën uiteraard vrij stond om met een eigen lijst of lijsten mee te doen aan de verkiezingen en mee te dingen naar de stemmen van de ingezetenen. ‘Ook in de huidige praktijk komt het wel voor’ – zo werd enigszins eufemistisch vervolgd – ‘dat ingezetenen met een agrarisch bedrijf zitting hebben in het bestuur als vertegenwoordiger van de categorie ingezetenen en aldus de inbreng van het agrarisch belang, dat vertegenwoordigd wordt door de categorie ongebouwd, versterken.’ (MvT, p. 17–18). Niet ondenkbaar is dat de waterschappen zélf debet waren aan deze opmerkelijke koerswijziging. Eind maart 2005⁷⁶⁹ zond de UvW namelijk een korte notitie aan de staatssecretaris, waarin een aantal concrete suggesties werd gedaan voor de nadere uitwerking van het eerdere kabinetsstandpunt. Eén van deze suggesties luidde dat de aanwijzing van de vertegenwoordigers van de specifieke categorieën zoveel mogelijk via benoeming zou plaatsvinden. Organisaties zoals de Kamers van Koophandel, uit de land-, tuinbouw en veeteelt en het Bosschap zouden deze rol op zich kunnen nemen. De UvW zag graag dat haar suggesties bij de opstelling van het voorontwerp werden meegenomen en zag deze wens op dit onderdeel dus gehonoreerd. Een andere suggestie uit bedoelde notitie, te weten de gedachte om het drietal specifieke categorieën elk twee bestuurszetels toe te kennen, werd overigens niet

⁷⁶⁹ Brief van 23 maart 2005, kenmerk 20012 BJZ/RB.

overgenomen.⁷⁷⁰ Naar mijn idee niet ten onrechte, omdat een dergelijke verdeling van de bestuurszetels gezien de respectievelijke kostenaandelen wel buitengewoon ver af zou staan van de trits belang-betaling-zeggenschap en bovendien van de provinciale reglementeringsvrijheid vrijwel niets zou overlaten.

Hiermee zijn de hoofdlijnen van het voorontwerp Wet modernisering waterschapsbestel geschetst. Zoals gezegd sloot de daarin opgenomen regeling nauw aan bij de strekking van het eerdere kabinetsstandpunt en de daaraan ten grondslag liggende voorstellen van de UvW. Een bijkomstigheid van de nieuwe regeling, die anders dan bij de voorbereiding en totstandkoming van de Waterschapswet deze keer tot weinig discussie leidde⁷⁷¹, was de verdere inperking van de provinciale reglementerende bevoegdheid. Zo diende de provincie de omvang van het algemeen bestuur nu vast te stellen binnen de wettelijke bandbreedte van achttien tot en met dertig zetels, terwijl zij daar voorheen geheel vrij in was. Bovendien werden steeds meer onderwerpen ter nadere regeling doorgeschoven naar AMvB's. De provinciale vrijheid werd dus verder begrensd.⁷⁷² Niet uit het oog verloren mag overigens worden dat het voorontwerp afgezien van de hiervoor gememoreerde onderwerpen nog een aantal andere zaken regelde. Volstaan wordt met het aanstippen van een drietal punten. In de eerste plaats bood het voorontwerp via het nieuwe artikel 18 expliciet ruimte voor zg. kiesdistricten. Alhoewel uit democratisch oogpunt verkie-

⁷⁷⁰ Zie hierover de column van A. van Hall in de Staatscourant van 24 maart 2005, nr. 59, die be-
toogt dat de trits belang-betaling-zeggenschap zijn tijd heeft gehad als funderend beginsel voor
de bestuurssamenstelling en verkiezing van de waterschappen. Op deze column (en de sugges-
tie van de UvW) is kritisch gereageerd door J.H.M. Kienhuis in HWS 2005, nr. 11, p. 18–19.
In zijn beschouwing, getiteld 'De trits: sta in de weg of helder kompas' breekt Kienhuis een
lans voor handhaving van de trits als fundamenteel uitgangspunt voor de samenstelling en ver-
kiezing van het waterschapsbestuur.

⁷⁷¹ Alleen de SGP-fractie vroeg hier later nog aandacht voor (TK 2006–2007, 30601, nr. 5, p. 6).

⁷⁷² In de terminologie van Hazewindus en Nijenhuis (p. 81) heeft de uniformeringsdoelstelling hier
gezegevierd over de decentralisatiedoelstelling. De eerste doelstelling behelst het streven om de
samenstelling van het bestuur van de waterschappen zo gelijk mogelijk te laten zijn. De tweede
doelstelling houdt in dat de samenstelling van het waterschapsbestuur op een zo decentraal
mogelijk niveau wordt geregeld.

zingen over het hele waterschapsgebied het uitgangspunt zou moeten zijn en met het instellen van kiesdistricten daarom terughoudendheid betracht zou moeten worden (MvT, p. 18), wilde de wetgever in tegenstelling tot de Waterschapswet, waarin een expliciete basis ontbreekt, de ruimte voor kiesdistricten met zoveel woorden openen. Het belangrijkste doel daarvan lag in het versterken van de directe binding tussen kiezer en gekozene, hetgeen in het nieuwe artikel als volgt werd geformuleerd: 'Indien een waarborging van evenwichtige vertegenwoordiging van de binnen een waterschap bestaande belangen daartoe aanleiding geeft, kan bij reglement het waterschapsgebied worden ingedeeld in kiesdistricten, onder vaststelling van het aantal zetels per kiesdistrict.' Naar hun aard hebben dergelijke kiesdistricten uitsluitend betekenis voor de door directe (ingezetenen)verkiezingen te vervullen zetels; de 'geborgde' zetels worden dan ook niet over de kiesdistricten verdeeld. In de tweede plaats voorzag het voorontwerp rijkelijk laat, maar dan toch eindelijk in een fatsoenlijke incompatibiliteitenregeling voor de leden van het algemeen bestuur. Met de in het nieuwe artikel 31, tweede lid, opgenomen regeling, die in artikel 47 werd doorgetrokken naar de voorzitter van het waterschap, werd de lang verbeide aansluiting gevonden met de betreffende regelingen in de Provincie- en Gemeentewet. Ook waar het de nevenfuncties van bestuursleden, de gedragscode en het deelnemen aan stemmingen⁷⁷³ betreft werd terecht voorzien in congruentie met beide andere organieke wetten. In de derde en laatste plaats voorzag het voorontwerp in het afschaffen van de regeling inzake het instellen van afdelingen, waaraan als vorm van 'binnenwaterschappelijke decentralisatie' bepaalde bestuurlijke bevoegdheden konden worden toegekend. De tot dusver in de artikelen 52 en 83 opgenomen regeling kwam zonder meer te vervallen. In het licht van meergenoemd preadvies van Toonen c.s. mag dit wellicht opmerkelijk worden genoemd; in de waterschapspraktijk kwamen afdelingen met meer dan adviserende bevoegdheden feitelijk al bijna nergens meer voor. De verklaring hiervoor ligt in het gevoel dat dergelijke afdelingen, die bijna altijd een relict van eerder doorgevoerde

⁷⁷³ Zie voor een voorbeeld van hoe het niet moet het KB van 13 december 1963, no. 59, Wb 1964, p. 37–39 m.nt. Th.F.J.A. Dolk. Dit betrof het meestemmen door een aantal leden van de vergadering van hoofdingelanden van he Waterschap Achttienhoven te Westbroek over zaken, die hen overduidelijk persoonlijk aangingen.

reorganisaties waren, de gewenste eenheid van beleid en beheer binnen het waterschap zouden kunnen frustreren. Het dreigden toch zelfstandige staatjes binnen de waterschapsstaat te worden. Tot voor kort bestonden alleen nog bij het Waterschap Rijn en IJssel afdelingen met eigen bestuurlijke bevoegdheden. Op basis van een grondige evaluatie⁷⁷⁴ had ook dit waterschap echter eind 2005 reeds besloten om het licht uit te doen voor deze afdelingsformule. In zoverre schoot de wetgever nu te hulp door zelf het licht uit te willen draaien. Daarbij werd overigens benadrukt dat, voorzover er sprake zou zijn van een te grote afstand bestuur–bestuurden, het waterschap ter overbrugging diverse mogelijkheden ter beschikking stonden, zoals het instellen van territoriale (advies)commissies, het organiseren van bewonersbijeenkomsten en inspraakavonden en, niet in de laatste plaats, het inzetten van de mogelijkheden van de moderne informatie– en communicatietechnologie (MvT, p. 16).

Het voorontwerp doorliep vervolgens een brede inspraakprocedure en werd door het ministerie op internet geplaatst, zodat een ieder daarvan kennis kon nemen. De reacties op het onderhavige onderdeel van het voorontwerp waren in het algemeen positief.⁷⁷⁵ Wel wilde het IPO af van de wettelijke bandbreedte voor het aantal geborgde zetels, dat volgens haar aan de hand van aard en omvang van het belang door de provincie zélf zou moeten kunnen worden bepaald. LTO–Nederland en VNO–NCW vonden het aantal geborgde zetels aan de magere kant en pleitten voor een hoger aantal. Ten slotte voerde Aedes, de koepelorganisatie van woningbouwcorporaties, het vervallen van de zelfstandige categorie gebouwd in het waterschapsbestuur aan als argument voor de afschaffing van de heffing voor de eigenaren gebouwd. De lossere invulling van de trits kon deze koepel niet erg bekoren. Geen van deze verzoeken werd overigens gehonoreerd. Ook de UvW stelde zich

⁷⁷⁴ Zie het rapport ‘Evaluatie Bestuursstructuur Waterschap Rijn en IJssel’, Berenschot, Utrecht 2005.

⁷⁷⁵ Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel, TK 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 5–7. Uit dit overzicht blijkt tegelijkertijd dat geen advies is uitgebracht door de Kiesraad, hetgeen gezien de strekking van het voorontwerp als een omissie mag worden aangemerkt.

naar duidelijk zal zijn buitengewoon positief op. Voor een viertal concrete punten werd niettemin nog aandacht gevraagd. Ten eerste werd er op aangedrongen om ten aanzien van de lijsten toch een zekere minimale drempel op te werpen (rechtspersoonlijkheid met al dan niet volledige rechtsbevoegdheid + geringe waarborgsom), zodat niet elke willekeurige organisatie, comité e.d. behoefde te worden geaccepteerd. Ten tweede werd de passage over de positie van (bestaande) politieke partijen niet helder geacht, te meer waar deze organisaties gezien hun algemene doelstellingen geacht mochten worden in feite per definitie een belang bij het waterbeheer te hebben (zorg voor het milieu, veiligheid, lasten voor burger en bedrijf etc.). Aldus leek de UvW aanmerkelijk minder koudwatervrees te hebben voor 'politisering' van het waterschapsbestuur dan de wetgever. Ten derde bleek de aangescherpte incompatibiliteitsregeling de instemming van de UvW te hebben; gesuggereerd werd echter om deze uit te breiden met ambtenaren van Rijk en provincies, die in hun dagelijks functioneren belast zijn met de reglementering van en het toezicht op de waterschappen.⁷⁷⁶ Ten vierde drong de UvW er op aan om in artikel 119 weer de verkiezingskosten op te nemen, zodat deze kosten opnieuw rechtstreeks konden worden toegerekend aan de categorie waarvoor zij gemaakt worden. Deze bevoegdheid was in het voorontwerp komen te vervallen (MvT, p. 45). De UvW wees – en naar later zou blijken met succes⁷⁷⁷ – er op dat in het beoogde nieuwe kiesstelsel nog uitsluitend verkiezingskosten voor de categorie ingezetenen zouden worden gemaakt, zodat des te meer aanleiding bestond voor de mogelijkheid om deze kosten rechtstreeks toe te kunnen rekenen. Onverminderd dit viertal kanttekeningen kon ook de UvW goed leven met tekst en strekking van het voorontwerp.

⁷⁷⁶ Onverminderd de 'oproep' in de wetsgeschiedenis aan deze ambtenaren om hier mee verstandig om te gaan ('De uiteraard ontkennend te beantwoorden vraag of een provinciaal ambtenaar, eenmaal gekozen zijnde, werkzaamheden die verband houden met waterschappen kan [blijven] vervullen vormt primair een probleem van interne orde van de provincie zelf', MvA, p. 37), zijn twee ambtenaren van de provincie Zuid-Holland lid van een waterschapsbestuur, terwijl zij in hun dagelijkse werkzaamheden nauw met (dezelfde) waterschappen te maken hebben. Soms moet het verstand door de wetgever een stukje op weg geholpen worden.

⁷⁷⁷ Zie artikel 120, eerste lid, Waterschapswet.

9.5.3 Wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel

Dit laatste kon zeker niet gezegd worden van de Raad van State die het wetsvoorstel voorjaar 2006 om advies kreeg voorgelegd. In zijn advies⁷⁷⁸ besteedde de Raad relatief veel aandacht aan het in het wetsvoorstel opgenomen kiesstelsel. Waar de Raad het daarin opgenomen financieringsstelsel van niet meer dan een enkele redactionele kanttekening voorzag, vormde het kiesstelsel aanleiding voor enkele fundamentele inhoudelijke beschouwingen. Allereerst stelde de Raad onder verwijzing naar het IPO-advies van medio 2001 de positie van de geborgde categorieën in het waterschapsbestuur ter discussie. Naar het oordeel van de Raad was, nu vergroting van de democratische legitimatie één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is, de keuze voor handhaving van de institutionele vertegenwoordiging, met de daaraan verbonden representativiteitsproblemen, niet langer vanzelfsprekend. De behoefte aan institutionele vertegenwoordiging naast die voor de categorie ingezetenen diende dan ook nader gemotiveerd te worden. Aldus gaf de Raad wel een heel losse invulling van de trits in overweging. De regering ging er in het nader rapport in ieder geval niet in mee en het eigen, herkenbare belang van de specifieke belangencategorieën werd nog eens extra verwoord. Niet ten onrechte werd daarbij geconstateerd dat het IPO in zijn reactie op het voorontwerp van najaar 2005 bepaald minder stellig was in haar afwijzing van deze wettelijke borging dan in haar door de Raad gememoreerde advies van medio 2001. In de tweede plaats stelde de Raad de benoeming van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën aan de orde. Volgens de Raad zou dit benoemingsrecht nader moeten worden gezien aangezien het enerzijds tot gevolg heeft dat de afstand tussen het waterschap en de belanghebbenden, die geen rechtstreekse invloed op de benoeming hebben, groter wordt en anderzijds het risico bestaat dat de organisatie die het benoemingsrecht uitoefent, onvoldoende representatief is voor haar achterban. Daarbij attendeerde de Raad er op dat het bestuur van het Bosschap en het algemeen bestuur van de Kamer van Koophandel en Fabrieken niet gekozen worden door de eigenaren van natuur- respectievelijk bedrijventerreinen, maar door organisaties van werkgevers en werknemers. Door dit getrapte stelsel was volgens

⁷⁷⁸ TK 2005–2006, 30601, nr. 4, p. 4–7.

de Raad onzeker of de – wellicht tegenstrijdige – belangen die deze besturen behoren te vertegenwoordigen, op een evenredige manier worden vertegenwoordigd. Opvallend is dat de Raad (slechts) vreesde voor een te grote afstand tussen bestuur–bestuurden en een gebrekkige representativiteit, maar niet ten principale tegenstander van een benoemingsrecht was. Zeker voor het vervolg is dit een aspect om vast te houden. De vrees van de Raad werd door de regering in het nader rapport overigens niet gedeeld. Wél werd naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad besloten om bedoelde koepelorganisaties via een nieuw artikel 14, vierde lid, te verplichten tijdig een regeling omtrent de selectie en benoeming van hun vertegenwoordigers vast te stellen en deze regeling door het waterschap bekend te laten maken. In de derde plaats brak de Raad de staf over de beoogde uitsluiting van de politieke partijen ‘als zodanig’ aan de waterschapsverkiezingen. Nog afgezien van het feit dat het wetsvoorstel geen expliciete grondslag bevatte om het passief kiesrecht op dit punt bij AMvB te beperken, werd de voorgenomen beperking ‘niet op voorhand passend geacht in het stelsel van vertegenwoordigende democratie’. Volgens de Raad viel niet in te zien dat politieke partijen niet voor waterschapsbelangen zouden kunnen optreden. Ook dit punt zou nader moeten worden gezien. De regering bleek daartoe buitengewoon snel bereid en in niet meer dan enkele regels werd alsnog afgezien van de voorgenomen beperking, waaraan slechts de vrees voor verwarring bij de kiezer ten grondslag had gelegen. De voorzichtige suggestie van de Raad in dit kader om, teneinde versnippering van belangen in het waterschapsbestuur te beperken, aan lijsten de eis van rechtspersoonlijkheid te stellen, werd niet gehonoreerd. Aangezien het lijstenstelsel voor de waterschappen een nieuw fenomeen is, kon volgens de regering moeilijk worden voorzien hoeveel belangengroepen een lijst zullen indienen. Om de drempel voor registratie niet te hoog te maken, was het kieswettelijke vereiste van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid vooralsnog niet opgenomen. De ervaringen bij de waterschapsverkiezingen in 2008 zouden mogelijk echter tot aanpassing kunnen leiden. Ten slotte bracht het vierde en laatste onderdeel van het advies van de Raad de regering er toe om snel bakzeil te halen met de voorgenomen regeling inzake het door het algemeen bestuur stellen van kandidaten indien er (voor de categorie ingezetenen) minder gesteld zijn dan het aantal vacatures bedraagt. Nog afgezien van de andersluidende regeling in de Kieswet op grond waarvan dergelijke zetels leeg blij-

ven, was de Raad van mening dat in het nieuwe lijstenstelsel voor dergelijke onverhoopte situaties niet behoefde te worden gevreesd. De regering bleek het hiermee eens en de betreffende regeling werd zonder mankeren geschrapd.

Het advies van de Raad van State resulteerde er aldus in dat het nog juist vóór het zomerreces van 2006 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel⁷⁷⁹ in vergelijking met het eerdere voorontwerp op enkele onderdelen sterk gewijzigd was. In het bijzonder betrof dit het feit dat de politieke partijen nu welkom waren bij de waterschapsverkiezingen. Daarnaast vormde de selectie- en benoemingsregeling, die de koepelorganisaties van de specifieke belangencategorieën moesten vaststellen en door het waterschap bekend moest worden gemaakt een nieuw element.

De Tweede Kamer bleek zich vervolgens op hoofdlijnen goed in de diverse voorstellen tot modernisering te kunnen vinden. Nog belangrijker dan de inhoudelijke beoordeling was wellicht het gegeven dat de val van het kabinet Balkenende III rond de zomer van 2006 niet werd aangegrepen om de behandeling van het wetsvoorstel uit te stellen. Het werd anders gezegd niet 'controversieel' verklaard en dat leverde een zucht van verlichting op binnen en buiten waterschapskring, alwaar gevreesd werd dat de politieke malheur tot ernstige vertraging van de effectivering van de moderniseringsvoorstellen zou leiden. De eerlijkheid gebiedt daarbij te zeggen dat dit voor een significant deel te danken was aan de opstelling van de oppositiepartijen PvdA en SP. Weliswaar hadden deze partijen er regelmatig – bijvoorbeeld in IBO-verband – blijk van gegeven geheel andere toekomstplannen met het waterschap te hebben; het wetsvoorstel werd door hen toch vooral getypeerd als in ieder geval duidelijk beter dan het bestaande stelsel, zodat men bereid was aan een spoedige behandeling mee te werken. De Tweede Kamer hield daardoor een stevig tempo aan. Begin september 2006 werd een hoorzitting voor belanghebbende organisaties gehouden en reeds op 20 september 2006, dus kort na het reces, stelde de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat het verslag vast.⁷⁸⁰ Ten aanzien van de samenstelling van het waterschapsbestuur wees de

⁷⁷⁹ TK 2005–2006, 30601, nrs. 1–4.

⁷⁸⁰ TK 2006–2007, 30601, nr. 5.

CDA-fractie er daarin niet ten onrechte op dat in het nieuwe artikel 13, tweede lid, niet langer een relatie met het kostenaandeel werd gelegd. Zij vreesde dat dit ten opzichte van de ingezetenen tot te weinig bestuurszetels voor de specifieke belangencategorieën zou leiden. Samen met de VVD-fractie pleitte deze fractie voorts voor meer zetels voor deze categorieën in het dagelijks bestuur van het waterschap. De fracties van VVD, SGP en ChristenUnie gaven in overweging om de ingezetenen eis voor natuurterreinbeheerders te laten vallen aangezien dit praktisch gezien tot problemen kon leiden. Ten aanzien van het kiesstelsel bleef de CDA-fractie hardnekkig in haar verzet tegen het lijstenstelsel en informeerde zij waarom politieke partijen niet werden uitgesloten. Ook de SGP-fractie bleek zorgen over de mogelijke 'politisering' van het waterschapsbestuur te hebben. PvdA, VVD, SP en LPF deelden dit gevoel niet en juichten de overgang van het personen- naar het lijstenstelsel uitdrukkelijk toe. De VVD-fractie vroeg in dat kader wel om een evaluatie van de waterschapsverkiezingen. 'Minder leden. Minder bestuurscategorieën. Minder stembiljetten. Minder kosten. In combinatie met de inspanningen op ICT-vlak mogen we hier echt van een moderniseringslag spreken', zo merkten de leden van de LPF-fractie bijna lyrisch op. Diezelfde leden karakteriseerden de besluitvorming binnen het waterschapsbestuur als volgt: '..... dat zij het bestieren van een waterschap als een functionele, technische aangelegenheid beschouwt, waarbinnen geen plaats is voor politieke belangenafweging. Weinig zaken kunnen in die mate aanspraak maken op het etiket "algemeen belang" als de waterhuishouding. Het is, zo is het gevoelen, in essentie een apolitieke overheidstaak.' Deze wel erg beperkte opvatting werd gevolgd door de opvatting dat een overheveling naar het provinciaal bestuur ook in dit kader bijzonder onwenselijk was (V, p. 7). Elders (V, p. 2) had de SP-fractie nu juist op een dergelijke overheveling aangedrongen. De waterschappen konden in deze visie als bestuurslaag geheel geschrapt worden en enkel als uitvoerend orgaan onder verantwoordelijkheid van de provincie blijven functioneren. De fracties van ChristenUnie en SGP plaatsten ten slotte nog kanttekeningen bij de kiesdistricten en de ervaringen met internetstemmen. Laatstgenoemde fractie wilde bovendien weten of daarover, zoals eerder aangekondigd, advies was uitgebracht door de Kiesraad en toonde zich bezorgd over de beperking van de provinciale regelgevende bevoegdheid.

Ook de regering wenste de vaart er nadrukkelijk in te houden en zond binnen een week de nota naar aanleiding van het verslag, vergezeld van een nota van wijziging, naar de Tweede Kamer.⁷⁸¹ Daarin zette de minister allereerst nog eens de lossere invulling van de trits uiteen. Wanneer bij de bestuurssamenstelling de relatie betaling–zeggenschap leidend zou zijn, dan zou vanwege de kosten van het zuiveringsbeheer het waterschapsbestuur voor circa 75% bestaan uit vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen, ruim 20% uit vertegenwoordigers van de categorie bedrijven en minder dan 5% uit vertegenwoordigers van het ongebouwd en de natuurterreinen. In het waterschap als functioneel bestuur dienden evenwel zoveel mogelijk alle betrokken belangen voldoende te zijn vertegenwoordigd. In artikel 13 Waterschapswet was dan ook niet langer opgenomen dat bij de zetelverdeling tevens het aandeel in de kosten in beschouwing moet worden genomen (NNAV, p. 5). Aan de ingezetenen eis voor natuurterreinbeheerders hield de minister vooralsnog vast en dat gold evenzeer voor de ene zetel voor de specifieke belangencategorieën in het dagelijks bestuur. Desgewenst kon het algemeen bestuur immers besluiten om meer leden uit de specifieke belangencategorieën als dagelijks–bestuurslid te benoemen (NNAV, p. 6). In de richting van de SGP–fractie beklemtoonde de minister dat de Waterschapswet geen uitputtende regeling voor het waterschap bevat. Het wetsvoorstel perkt de ruimte voor provinciale regelgeving inderdaad in, maar het provinciaal bestuur blijft primair belast met de reglementering en daarmee de organisatie van het waterschapsbestel binnen de grenzen van de wet. Het grondwettelijk primaat van de provincies kwam volgens de minister dan ook niet in het geding (NNAV, p. 7). In reactie op de kritiek van de CDA–fractie stond de minister nog eens uitvoerig stil bij de voordelen van het lijstenstelsel, waarbij benadrukt werd dat in deze keuze het standpunt van de UvW was gevolgd. Wel benadrukte de minister in dit verband het belang van een evaluatie van de komende landelijke waterschapsverkiezingen, waarmee ook de betreffende suggestie van de VVD–fractie was beantwoord. De minister achtte het belang van deze evaluatie dusdanig groot dat in de bijgevoegde nota van wijziging een wettelijke verplichting werd vastgelegd (NNAV, p. 9). In het betreffende artikel IVa werd bepaald dat de minister binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een ver-

⁷⁸¹ TK 2006–2007, 30601, nrs. 6 en 7.

slag aan de Staten-Generaal zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet, voor zover het betreft de verkiezingen van het waterschapsbestuur in de praktijk. In diezelfde nota van wijziging werd overigens artikel VI gepreciseerd en de uiterste datum waarop de provincies de waterschapsreglementen in overeenstemming met de wet zouden moeten hebben gebracht op 1 april 2008 bepaald. Dit werd noodzakelijk geacht om in het najaar van 2008 de waterschapsverkiezingen goed te kunnen organiseren. Het risico van ‘politisering’ van het waterschapsbestuur door de deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen werd niet langer als een probleem ervaren. Daarbij werd er door de minister op geteenderd dat het indienen van lijsten van politieke partijen tot meer transparantie leidt dan in de bestaande situatie, waarin leden van politieke partijen zich kandidaat stellen zonder dat dit voor alle kiezers zichtbaar is. Ook zette de minister nog eens uiteen om welke reden voldaan was aan het verzoek van de UvW om de mogelijkheid van kiesdistricten in het wetsvoorstel op te nemen, waarbij duidelijk doorklonk dat met het instellen daarvan bij voorkeur terughoudendheid zou moeten worden betracht (NNAV, p. 9–10). Ten slotte bleek de minister de zorgen van de SGP-fractie over het internetstemmen niet te delen. Na de geslaagde proef hiermee in 2004 was het systeem verder verfijnd, hetgeen ook internationale organisaties niet was ontgaan. De minister attendeerde er in dit verband op dat het systeem van een ‘dermate grote betrouwbaarheid en gebruikersvriendelijkheid’ is, dat het tweemaal met een internationale prijs was bekroond: in 2005 ging het om de finale van de eEurope Award van de Europese Commissie, in 2006 om de Public Service Award Competition van de VN, voor de nominatie ‘Improving transparency, accountability and responsiveness in the Public Service’. Volgens de minister was het internetstemmen een volwaardig en veilig alternatief voor de stemprocedure per post. Door het Ministerie van BZK zou dan ook samen met de waterschappen (Het Waterschapshuis en het Hoogheemraadschap van Rijnland) een experiment worden gedaan om Nederlanders in het buitenland te laten stemmen via internet.⁷⁸² De Kiesraad was volgens de minister nauw betrokken bij dit experi-

⁷⁸² Door de ten gevolge van de val van het kabinet Balkenende III versneld noodzakelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer kwam extra druk te liggen op dit experiment. Niettemin was sprake

ment. Bovendien zou de Kiesraad advies worden gevraagd bij de voorbereiding van de AMvB ex artikel 20, vierde lid, waarin nadere regels over de verkiezingen zouden worden opgenomen (NNAV, p. 10). Het staat er weliswaar niet, maar uit deze laatste opmerking lijkt te moeten worden afgeleid dat de Kiesraad over het wetsvoorstel als zodanig niet om advies was gevraagd en dat moet toch als een gemiste kans worden gekarakteriseerd.

De schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel was hiermee voltooid en het tijdstip van amendering brak aan. Waar resulteerde dit in op het onderhavige terrein? Door de heer Van der Staaij (SGP) en de heren Van Lith en Lenards (CDA respectievelijk VVD) werd in dat kader gewezen op enkele onvolkomenheden in het wetsvoorstel. Dit betrof achtereenvolgens het achterwege blijven van een regeling voor niet deelnemen aan bepaalde stemmingen door de leden van het dagelijks bestuur, het totstandkomen van een besluit door de meerderheid van de uitgebrachte stemmen en het mee laten wegen van het aantal voorkeursstemmen bij de verkiezingsuitslag. Via een tweede en derde nota van wijziging werden deze omissies rechtgezet.⁷⁸³ Door de heer Van der Staaij werd voorts een amendement ingediend dat er, analoog aan de Provincie- en Gemeentewet, toe strekte dat bestuursleden van waterschappen – inclusief de voorzitter – geen andere inkomsten, vergoedingen en tegemoetkomingen ontvangen ten laste van het waterschap, buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend.⁷⁸⁴ Voorts bevatte dit amendement een regeling voor de inkomsten uit nevenfuncties van de leden van het dagelijks bestuur en de voorzitter. Wanneer deze uit hoofde van hun ambt verricht werden, dienden eventuele inkomsten in de waterschapskas te vloeien. Voor dagelijksbestuursleden kon het algemeen bestuur hier overigens ontheffing van verlenen. Een subamendement van de heer Lenards voorzag er in om deze regeling voor de leden van het algemeen bestuur enigszins te verzachten, waarbij gewezen werd op de mogelijke (en tijdrovende) deelname van leden van het algemeen bestuur aan

van een geslaagd experiment waarbij de 'Nederlanders overzee' op 22 november 2006 hun stem voor de TK-verkiezingen via internet konden uitbrengen.

⁷⁸³ TK 2006–2007, 30601, nrs. 14 en 23.

⁷⁸⁴ TK 2006–2007, 30601, nr. 9.

rekenkamers en rekenkamercommissies. Voorts werd door de heren Van der Staaij en Boelhouwer (PvdA) een amendement ingediend dat de natuurterreinbeheerders verlostte van de ingezeteneis.⁷⁸⁵ Ten slotte werd door de heren Van Lith en Lenards een amendement ingediend dat er toe strekte om de specifieke belangen-categorieën een steviger positie in het dagelijks bestuur van het waterschap te geven. Artikel 40, eerste lid, zou in zoverre moeten worden gewijzigd dat deze categorieën ten minste twee zetels bezetten in dat dagelijks bestuur. Tijdens het wetgevingsoverleg van 16 oktober 2006 werd dit amendement door beide heren nog in die zin aangepast dat deze verplichting slechts zou gelden voor dagelijks besturen van minstens vijf leden. Vanwege de vrees dat dit vervolgens tot relatief grote colleges zou leiden, werd dit amendement uiteindelijk echter ingetrokken.

Vervolgens vond op 16 oktober 2006 een zg. wetgevingsoverleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en minister Peijs over het wetsvoorstel plaats, dat in verband met de aanstaande TK-verkiezingen de gebruikelijke plenaire behandeling verving.⁷⁸⁶ Of het aan dit andere karakter lag is niet duidelijk; feit is wél dat het wetgevingsoverleg zich, afgezien van enkele schermutselingen over het bestaansrecht van de waterschappen (CDA, VVD en SGP voor en PvdA en SP tegen), vrijwel volledig concentreerde op de door de Tweede Kamer ingediende amendementen. Naar mijn idee werd daarmee geen recht gedaan aan de grote betekenis en consequenties van het wetsvoorstel dat een meer algemene, principiële beschouwing zeker verdiende, maar het was nu eenmaal niet anders. De minister stelde zich overigens buitengewoon terughoudend op ten aanzien van het merendeel van de amendementen. Vermeldenswaard is nog dat de heer Boelhouwer wel ‘gearresteerd’ wenste te hebben dat het mede aan zijn fractie te danken was dat het wetsvoorstel nu behandeld werd.

De stemmingen over het wetsvoorstel en de amendementen vonden vervolgens plaats op 24 oktober 2006. De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel met algemene stemmen aan en ook de eerdergenoemde amendementen Van der Staaij en Van der Staaij/Boelhouwer werden aangenomen. Deze uitkomst is in tweeërlei opzicht

⁷⁸⁵ TK 2006–2007, 30601, nr. 21.

⁷⁸⁶ Verslag van een wetgevingsoverleg, TK 2006–2007, 30601, nr. 24.

interessant. Niet alleen had de Tweede Kamer het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen, hetgeen in het licht van de besteldiscussie toch op zijn minst enige betekenis zou moeten hebben; de val van het kabinet Balkenende III had er bovendien indirect toe geleid dat de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer veel sneller was verlopen dan aanvankelijk voorzien. Die tijd-winst was vooral met het oog op de eind 2008 te organiseren landelijke waterschapsverkiezingen een buitengewoon plezierige bijkomstigheid. Dat de Eerste Kamer later weer veel van deze tijd-winst zou opsouperen, was op dat moment uiteraard nog niet bekend.

Vervolgens was het woord aan de Eerste Kamer. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat uit de Eerste Kamer stelde op 12 december 2006 een voorlopig verslag vast.⁷⁸⁷ Daarin plaatsten de fracties van PvdA, GroenLinks, SP, D66 en OSF in wisselende bewoordingen en toonzetting – de zo langzamerhand vertrouwde – vraagtekens bij het bestaansrecht van het waterschap. De leden van de fracties van CDA, SGP, CU, D66 en OSF bleken twijfels te hebben over de toekomstbestendigheid van het wetsvoorstel, waarbij gerefereerd werd aan desbetreffende opmerkingen in het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving. Zo deelde de CDA-fractie vooralsnog niet het in de memorie van toelichting beleden optimisme dat ‘de waterschapswetgeving na doorvoering van de voorgestelde wijzigingen weer in ieder geval een periode van één à twee decennia’ mee zou kunnen (VV, p. 1). Voorts plaatste deze fractie in het licht van artikel 133 Grondwet kanttekeningen bij het overhevelen van onderwerpen van de waterschapsreglementen naar de formele wet en de daaraan inherente inperking van de provinciale regelgevende bevoegdheid. Ten slotte drong de CDA-fractie aan op een steviger positie voor de specifieke belangencategorieën in het dagelijks bestuur van het waterschap en bleken de fracties van GroenLinks, D66 en OSF weinig te voelen voor kiesdistricten.

Al deze punten, hoe belangrijk ook, vielen toch enigszins in het niet bij het centrale punt van kritiek dat door de CDA-fractie werd ingebracht en de verdere behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer zou domineren. Dit kritiekpunt lag

⁷⁸⁷ EK 2006–2007, 30601, B.

in de benoeming in plaats van verkiezing van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën door de onderscheiden koepelorganisaties, een punt dat Raad van State en Tweede Kamer eerder geruisloos was gepasseerd. Onder verwijzing naar het 'algemener' worden van de taakbehartiging van de waterschappen vroeg de CDA-fractie zich af of deze constructie, waarin de betreffende vertegenwoordigers dus niet gekozen maar benoemd worden, zich wel verstond met artikel 4 Grondwet, waarin is neergelegd dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen verkozen te worden, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen, en artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM. Benadrukt werd dat de waterschapsbesturen de bevoegdheid hebben tot het maken van straf-, bestuursdwang- en belastingverordeningen die niet alleen gelden voor een beperkte groep van direct belanghebbenden, maar in beginsel alle ingezetenen van het waterschap binden. Daarbij werden principiële woorden niet geschuwd: 'Een zodanige benoeming van leden van het algemeen bestuur kan vanuit praktische overwegingen verdedigd worden, doch heeft in zichzelf weinig met democratie van doen. Deze leden riepen in herinnering dat over het algemeen parlementen van landen die naar de maatstaven van onze rechtsstaat als dictaturen worden gezien, bestaan uit vertegenwoordigers van organisaties die de overheid aanwijst.' (VV, p. 2). Nu was men in waterschapskring, zij het met tegenzin, enigszins gewend geraakt aan de typering 'boerenrepubliek'; het predikaat 'dictatuur' was wel even slikken. De regering was in ieder geval gewaarschuwd; wanneer de Eerste Kamer grondwettelijke en verdragsrechtelijke problemen signaleert, is opperste waakzaamheid geboden.

Eind januari 2007 verscheen de memorie van antwoord.⁷⁸⁸ De staatssecretaris brak daarin onder verwijzing naar het kabinetsstandpunt inzake het IBO-rapport en het inmiddels verschenen Rob-advies over het middenbestuur 'Bestuur op Maat' nog eens een lans voor de instandhouding van het waterschap als zelfstandige overheid. Ten aanzien van de toekomstbestendigheid van het wetsvoorstel werd erkend dat de termijn van één à twee decennia 'niet heel hard' was. Er werden echter geen grote wijzigingen meer voorzien aangezien de huidige waterschapsorgani-

⁷⁸⁸ EK 2006–2007, 30601, C.

satie met deze nieuwe wetgeving in staat werd gesteld adequaat uitvoering te geven aan de wateropgave van de komende jaren (MvA, p. 1–2). Voorts kwam het grondwettelijk provinciaal primaat volgens de regeling niet in het geding. De opheffings-, instellings- en reglementeringsbevoegdheid blijft immers primair bij de provincie liggen (MvA, p. 3–4). De samenstelling van het dagelijks bestuur werd vooral een bevoegdheid van het algemeen bestuur van het waterschap geacht, dat zich bij de keuze van leden van het dagelijks bestuur, behalve door hun achtergrond ook zou laten leiden door praktische zaken als geschiktheid en bereidheid van leden van het algemeen bestuur om in het dagelijks bestuur zitting te nemen (MvA, p. 6). Kiesdistricten hadden niet de voorkeur van de staatssecretaris en ook het IPO zou daar geen voorstander van zijn. Het was dan ook niet de verwachting dat bij de landelijke waterschapsverkiezingen eind 2008 op grote schaal met kiesdistricten zal worden gewerkt. In de evaluatie van deze verkiezingen zou dit element meegenomen worden (MvA, p. 9). Voorts benadrukte de staatssecretaris dat er bij het waterschap toch heel wat te ‘kiezen’ is, ook al loopt dat niet altijd langs de lijnen van linkse en rechtse politieke waarden, doordat het waterschap een belangendemocratie is. In dat kader wees zij onder meer op de vaststelling van het ingezetenaandeel voor de kostentoedeling, het al dan niet opteren voor tariefdifferentiatie, het kwijscheldingsbeleid, het zo goedkoop mogelijk dan wel verdergaand zuiveren, de vaststelling van beheersplannen en peilbesluiten, het openstellen van waterstaatsobjecten voor recreatief medegebruik, natuurontwikkelingsprojecten en aandacht voor cultuurhistorie (MvA, p. 11).

Allemaal belangwekkende beschouwingen, maar de aandacht binnen en buiten waterschapskring ging vanzelfsprekend in het bijzonder uit naar de reactie van de regering op het centrale kritiekpunt van de CDA-fractie inzake de benoeming van de specifieke belangencategorieën. In een relatief korte beschouwing onderstreepte de staatssecretaris allereerst dat artikel 4 Grondwet alleen algemeen vertegenwoordigende organen betreft. ‘Onder deze bepaling’ – zo werd opgemerkt – ‘vallen alleen de Staten-Generaal, de provinciale staten, de gemeenteraden en de deelraden. Het gaat om overheidsambten die zware taken en bevoegdheden bezitten op een breed terrein. Het artikel is niet van toepassing op waterschappen omdat hun bevoegdheden beperkt zijn tot een specifieke taak. Dat de taakbehartiging van de waterschappen door een aantal ontwikkelingen een stuk “algemener” is geworden, zoals

de leden van de CDA-fractie opmerken, doet daaraan niet af. Waterschappen zijn functioneel-vertegenwoordigende organen en vallen derhalve niet onder het artikel.’ (MvA, p. 4). Van strijd met artikel 4 Grondwet was dus volgens de regering in het geheel geen sprake. Evenmin was er sprake van strijd met artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM. Met een beroep op de overigens niet nader aangeduide jurisprudentie rondom dit artikel was de regering van mening dat waterschappen gezien hun beperkte taak niet vallen onder het begrip ‘wetgevende macht’ als bedoeld in genoemd artikel. Bovendien was bij de waterschappen sprake van een bestuur waarin de meerderheid van de leden direct worden gekozen door de ingezetenen. Het enkele feit dat benoemde leden onderdeel uitmaken van een wetgevend orgaan maakte volgens de regering nog niet dat sprake is van strijd met artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM. ‘Immers’ – zo werd hieraan fijntjes toegevoegd – ‘in vele landen (bijvoorbeeld in het Britse Hogerhuis) maken benoemde leden onderdeel uit van de wetgevende macht.’ (MvA, p. 4). En Engeland kan toch moeilijk als een dictatuur worden bestempeld, leek de regering met deze laatste opmerking te willen zeggen.

De regering wees de gesignaleerde grondwettelijke en verdragsrechtelijke problemen dus kort en krachtig van de hand. Zonder dat dit expliciet werd vermeld, vond zij de gezaghebbende staatsrechtelijke literatuur daarbij nadrukkelijk aan haar zijde.⁷⁸⁹ Die literatuur opent de behandeling van artikel 4 Grondwet namelijk steevast met de opmerking dat dit artikel niet van toepassing is op de waterschapsbesturen aangezien deze niet als ‘algemeen vertegenwoordigende organen’ kunnen worden beschouwd, hetgeen ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van het artikel naar voren zou komen.

Ongeacht deze wetenschappelijke steun voor het regeringsstandpunt was de discussie met haar reactie op de inbreng van de CDA-fractie geenszins van de baan. Tijdens het plenaire debat op 6 maart 2007 overheerste het ‘hybride’⁷⁹⁰ karakter

⁷⁸⁹ Zie onder meer Van der Pot-Donner, p. 282–283 en C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer 2005, p. 429.

⁷⁹⁰ Deze terminologie is van PvdA-senator Eigeman.

van het waterschapsbestuur, met deels direct gekozen en deels benoemde leden, de gedachtewisseling tussen Eerste Kamer en staatssecretaris Huizinga–Heringa van Verkeer en Waterstaat. Ik zal mij op dit aspect concentreren. De aandacht gaat daarbij uiteraard vooral uit naar de inbreng van de CDA–fractie. Alvorens daartoe over te gaan, moet er nog op gewezen worden dat in die zin sprake was van een nieuw element in de discussie doordat de Eerste Kamer inmiddels kennis had kunnen nemen van ‘Weids water’ en meer in het bijzonder van de daarin opgenomen beschouwing van Kummeling, tevens voorzitter van de Kiesraad, over het beoogde nieuwe kiesstelsel voor de waterschappen.⁷⁹¹ Aan die tamelijk kritische beschouwing was ook in de Staatscourant aandacht besteed.⁷⁹² Tijdens het debat werd door verschillende sprekers aan Kummelings ideeën gerefereerd. In essentie komen diens ideeën er op neer dat, alhoewel dit nieuwe kiesstelsel uit het oogpunt van representativiteit en legitimiteit potentieel verbeteringen bevat, de gewenste aansluiting met de Kieswet ten onrechte nog niet is gerealiseerd. In dat kader wijst Kummeling op een viertal voorbeelden (‘er waren er nog veel meer te geven’, p. 135): de mogelijke instelling van kiesdistricten in plaats van kieskringen; het ontbreken van een eis met betrekking tot de rechtsvorm voor de lijsten die aan de verkiezingen deelnemen; de beoordeling van het ‘belang’ of de ‘doelstellingen’ van de groeperingen die een lijst indienen en het regelen van veel verkiezingsaspecten bij AMvB in plaats van in de formele wet. Bovendien plaatst Kummeling enkele voorzichtige kanttekeningen bij de beoogde landelijke verkiezingen en het internetstemmen. Afgezien van de inhoudelijke merites van Kummelings gedachtegoed, waar niet heel veel spelden zijn tussen te krijgen, blijkt daaruit zonneklaar dat het een omissie is geweest dat het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel in een vroeg stadium niet ook aan de Kiesraad is voorgelegd. Indien dat wél was gebeurd, zou de opvatting van de (voorzitter van de) Kiesraad zonder enige twijfel tot aanpassing van het wetsvoorstel hebben geleid. Nu was het daarvoor in wezen te laat, doordat het wetsvoorstel reeds bij de Eerste Kamer aanhangig was. Een omissie die de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken

⁷⁹¹ H.R.B.M. Kummeling, ‘Waterschapsverkiezingen: ontwikkeling in isolement?’ in ‘Weids water’, p. 123–137.

⁷⁹² Staatscourant 24 januari 2007, nr. 17, p. 2, en 26 januari 2007, nr. 19, p. 5.

en Koninkrijksrelaties zich mogen aantrekken. En het laatstgenoemde ministerie dan in het bijzonder. De nogal stevige stellingname van de staatssecretaris tijdens het plenaire debat van 6 maart 2007 dat de Kiesraad wel om advies was gevraagd, maar daarin niet geïnteresseerd geweest zou zijn⁷⁹³, bleek later op drijfzand gebaseerd te zijn. Verkeer en Waterstaat was er van uitgegaan dat BZK het wetsvoorstel aan de Kiesraad zou voorleggen, maar dit ministerie had daar geen aanleiding toe gezien.

Terug naar de CDA-fractie: keerde deze naar aanleiding van de reactie van de regering in de memorie van antwoord op haar schreden terug? Dit bleek geenszins het geval. Bij monde van de heer Wagemakers persisteerde deze fractie in haar bedenkingen, die gezien de gekozen bewoordingen bovendien onmiskenbaar de vorm van verzet hadden aangenomen. Het benoemen en niet verkiezen van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën door instanties die de overheid aanwijst, werd opnieuw met een dictatuur in verband gebracht. De discussie over deze bezwaren diende volgens de CDA-fractie overigens vooral niet versmald te worden tot de vraag of de voorstellen in strijd waren met artikel 4 Grondwet of artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM; het ging er veel meer om dat de voorgestelde constructie haaks stond op het gedachtegoed dat ten grondslag lag aan bedoelde artikelen. De heer Wagemakers refereerde hierbij aan het boek 'De Grondwet' onder redactie van Koekkoek.⁷⁹⁴ De bewerkte commentaar bij artikel 4 Grondwet zou daarin namelijk wijzen op het feit dat de waterschappen zich steeds meer ontwikkelen tot 'algemeen bestuur', waarvoor hoe dan ook verkiezingen moeten worden gehouden. Ook zou daarin worden gewezen op het feit dat waterschappen als overheidslichamen verordeningen kunnen vaststellen die bindend zijn voor alle ingezetenen. Volgens de bewerkte zouden om deze reden eigenlijk al vraagtekens kunnen worden geplaatst bij indirecte verkiezingen via de gemeenteraden; de Grondwet gaat namelijk van directe verkiezingen uit. Ook al dien-

⁷⁹³ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 675.

⁷⁹⁴ 'De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar', onder redactie van P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek, tweede druk, Zwolle 1992, p. 79–90. Overigens wordt in dit commentaar (p. 88) ten onrechte gesuggereerd dat waterschappen belast zouden zijn met de drinkwatervoorziening.

de de discussie niet te worden 'versmald'; volgens de heer Wagemakers was het al met al de vraag of de voorgestelde constructie niet wringt met het grondwetsartikel, laat staan nu er in het wetsvoorstel gekozen werd voor benoeming van het bestuur van waterschappen, zonder open kandidaatstelling en zonder verkiezingen.⁷⁹⁵ De vraag welke consequenties de bewuste passages uit Koekkoeks grondwetscommentaar voor de verkiezing van de Eerste Kamer zélf zou kunnen hebben, werd door hem overigens niet gesteld. Daarnaast achtte de heer Wagemakers het ontbreken van de eis van rechtspersoonlijkheid voor de lijsten bij de ingezetenenverkiezingen 'vragen om problemen', zodat het wetsvoorstel op dit punt zou moeten worden aangepast. Bovendien bleek hij er weinig voor te voelen om wettelijk vast te leggen dat er landelijke waterschapsverkiezingen gehouden zouden moeten worden. Ten slotte informeerde de heer Wagemakers of de provincie in het waterschapsreglement meer dan één zetel voor de specifieke belangencategorieën in het dagelijks bestuur kon reserveren. Kortom, de CDA-fractie persisteerde in haar opvatting dat de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën, waarbij op zichzelf geen bezwaren bestonden tegen hun deelname aan het waterschapsbestuur, niet benoemd maar verkozen dienden te worden om strijd met de Grondwet en het EVRM te voorkomen. De PvdA-fractie had bij monde van de heer Eigeman overigens wél twijfels over de deelname van de specifieke belangencategorieën aan het waterschapsbestuur en plaatste deze twijfels in het kader van het adagium 'No taxation without representation'. De keuze voor een gemengd stelsel tastte volgens deze fractie de representativiteit aan. De staatssecretaris had dus nadrukkelijk een politiek probleem en het werd spannend in de Eerste Kamer, hetgeen uiteraard ook de andere politieke partijen niet ontging. Met meer dan gewone belangstelling werd dan ook het antwoord van de staatssecretaris afgewacht. Daartoe uitgedaagd door de heer Van der Lans (GroenLinks) liet de staatssecretaris zich overigens allereerst verleiden tot een uitspraak over het gewenste opkomstcijfer bij de waterschapsverkiezingen nieuwe stijl. Als 'persoonlijke ambitie' wilde zij wel uitspreken dat het toch zeker mogelijk zou moeten zijn om een opkomstpercentage te halen 'dat in de buurt komt van dat bij de provinciale verkiezingen.'⁷⁹⁶

⁷⁹⁵ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 664.

⁷⁹⁶ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 671.

De kritiek van de heer Wagemakers poogde de staatssecretaris te weerleggen door te wijzen op het bijzondere karakter van het waterschap dat als functionele democratie niet zonder meer te vergelijken was met de algemene democratie van provincies en gemeenten. Ook in het verleden kwamen al vaak benoemingen voor, zoals bij de zg. kwaliteitszetels en de situatie waarin evenveel kandidaten werden gesteld als het aantal zetels bedroeg. De ingezetenen kregen bovendien de meerderheid en worden direct verkozen. Het lijstenstelsel voor de ingezetenen paste helemaal niet op de specifieke belangencategorieën, vandaar de keuze voor de benoeming en daarmee voor het hybride systeem. Die benoeming werd overgelaten aan de betrokken organisaties die de procedure die zij daarbij volgen vooraf dienden vast te leggen en bekendmaken. De staatssecretaris kon zich voorstellen dat de Eerste Kamer nadere garanties wilde en toonde zich bereid om, nu een wetswijziging op deze termijn niet haalbaar was, met deze organisaties nadere afspraken te maken waardoor in ieder geval sprake van een open kandidaatstelling zou zijn. Bovendien wees de staatssecretaris op de evaluatie van de verkiezingen in 2009, zodat alsdan bezien kon worden hoe de verkiezingen van 2008 zouden hebben uitgedaan. In antwoord op een vraag van de heer Van der Lans bevestigde de staatssecretaris dat een dergelijke open kandidaatstelling bij voldoende kandidaten in de praktijk heel dicht bij een (indirecte) verkiezing kwam.⁷⁹⁷ Alhoewel de staatssecretaris erkende dat een volledige rechtsbevoegdheid van de lijsten voor de ingezetenenverkiezingen meer zekerheid zou kunnen bieden, verwachtte zij niet dat de voorgestelde laagdrempelige regeling tot chaos zou leiden. Door de verkiezingen landelijk in dezelfde periode te organiseren, zouden de waterschappen meer bekendheid kunnen krijgen. Juist om deze reden lag een combinatie met andere verkiezingen, die bovendien door BZK niet wenselijk werd bevonden, niet voor de hand. Ten slotte bevestigde de staatssecretaris dat de provincie desgewenst in het waterschapsreglement twee zetels in het dagelijks bestuur aan de specifieke belangencategorieën zou kunnen toekennen.⁷⁹⁸

In zijn tweede termijn bleek de heer Wagemakers allerm minst overtuigd te zijn door het antwoord van de staatssecretaris. Het twistpunt van het verkiezen of benoe-

⁷⁹⁷ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 672.

⁷⁹⁸ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 674.

men bleef nadrukkelijk overeind. Daarbij werd toegegeven dat in de bestaande situatie soms sprake was van benoemingen. Voor drie van de vier in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën dreigde nu echter afgeweken te worden van de hoofdregel van verkiezingen met open kandidaatstelling. Mede in het licht van artikel 4 Grondwet diende de vraag te worden beantwoord of de waterschappen een zodanige ontwikkeling hebben doorgemaakt dat zij als ‘algemeen’ bestuur zijn te kenschetsen, in welk geval verkiezingen onvermijdelijk zijn. Onder meer vanwege de enorme hoeveelheid geld die bij de waterschappen wordt uitgegeven, beantwoordde de heer Wagemakers deze vraag maar vast bevestigend. Het ‘compromis’ van de open kandidaatstelling kon hem daarvan niet weerhouden. Ook artikel 133 Grondwet, dat de samenstelling van het waterschapsbestuur tot een aangelegenheid van de formele of de provinciale wetgever maakt, zou zich er tegen verzetten dat deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met, laat staan overgedragen aan een private instelling. Daarnaast bleef het ontbreken van de eis van rechtspersoonlijkheid voor de lijsten een lastig punt. Op een vraag van de heer Kox (SP) liet de heer Wagemakers doorschemeren dat als het aan hem lag een en ander voor zijn fractie waarschijnlijk buitengewoon gevoelig zou liggen.⁷⁹⁹

Diezelfde heer Kox sloot zich vervolgens bij de opvatting van de heer Wagemakers aan en gaf de staatssecretaris in overweging wat meer tijd te nemen en te bezien of er, gehoord de kritiek van de Eerste Kamer, niet wat meer te regelen was. ‘Is een en ander met aanvullende wetgeving niet zo in te passen’ – wilde de heer Kox weten – ‘dat het wetsvoorstel overeind blijft en de Eerste Kamer tegelijkertijd tegemoet wordt gekomen?’⁸⁰⁰ Nadat ook de fracties van PvdA, die expliciet wees op de mogelijkheid van een novelle, GroenLinks en de OSF zich kritisch opstelden, koos de staatssecretaris na een korte schorsing eieren voor haar geld door te verklaren graag gebruik te maken van het aanbod om iets meer tijd te nemen. De be-raadslaging werd daarop geschorst.

⁷⁹⁹ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 678.

⁸⁰⁰ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 679.

De staatssecretaris nam vervolgens ook enige tijd. Ruim zes weken later stuurde zij een uitvoerige brief aan de Eerste Kamer.⁸⁰¹ Daarin werd enerzijds ingegaan op de voorgestelde benoemingsprocedure voor de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën in relatie tot het 'algemener' worden van de waterschappen en artikel 4 Grondwet en anderzijds op het ontbreken van de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen. Op dit laatste punt kwam de staatssecretaris de Eerste Kamer snel tegemoet. In de argumenten van de Kamer en de door de voorzitter van de Kiesraad, de heer Kummeling, in diens artikel in de Staatscourant geuite zorgen werd voldoende aanleiding gezien om de volledige rechtsbevoegdheid alsnog wettelijk te regelen. Dit zou plaatsvinden in de AMvB (p. 1 en 7).

Op het punt van de benoemingen lag het 'ingewikkelder', zoals de staatssecretaris zelf in haar brief aangaf (p. 2). Dit betekende in essentie dat de staatssecretaris vasthield aan de voorgestelde systematiek van benoemingen; wel waren de door de Kamer gewenste waarborgen voor een open kandidaatstelling inmiddels vastgelegd in afspraken met de koepelorganisaties. De staatssecretaris had er alle vertrouwen in dat de door de Kamer en door haar zo belangrijk geachte democratische legitimatie van het waterschapsbestuur daarmee voldoende verzekerd was. Bovendien zou aan dit punt in de evaluatie van de verkiezingen nadrukkelijk aandacht gegeven worden. Uiteraard lichtte de staatssecretaris uitvoerig toe waarom zij voet bij stuk hield. Allereerst beklemtoonde zij onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis⁸⁰² dat de besturen van functioneel gedecentraliseerde overheden, zoals de waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, ook volgens de grondwetgever zélf uitdrukkelijk niet onder het in artikel 4 Grondwet gehanteerde begrip 'algemeen vertegenwoordigende organen' vallen (p. 2). Vervolgens bestreed zij dat de taakbeartiging van het waterschap door allerlei ontwikkelingen 'algemener' zou zijn geworden. Die taakbeartiging was, zoals in artikel 1 Waterschapswet is vastgelegd, ook met de 'brede kijk' nog steeds beperkt: de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Daarbij werd in de richting van senator Wagemakers opgemerkt dat ook de bewerker van Koekkoeks 'De Grondwet' van mening was

⁸⁰¹ EK 2006–2007, 30601, E.

⁸⁰² TK 1976–1977, 13872, nr. 7, p. 22.

dat bij de waterschapsverkiezingen sprake was van een 'overigens volstrekt gepast negeren van de Grondwet'.⁸⁰³ Alles overwegende bleek de staatssecretaris van mening dat er geen spanning was met artikel 4 Grondwet, hetgeen evenmin door de Raad van State was geconstateerd (p. 2–3). Uit het functionele karakter van het waterschap vloeit voort, zo werd vervolgd, dat de betalende categorieën ook in het bestuur vertegenwoordigd zijn, hetgeen aansloot bij het door de PvdA-fractie aangehaalde adagium 'No taxation without representation'. Bij volledig vrije verkiezingen zouden alle specifieke belangen niet van (voldoende) vertegenwoordiging verzekerd zijn. Sommige categorieën waren volgens de staatssecretaris zelfs te klein om op eigen kracht de kiesdeler te halen. Om deze reden voorzag het wetsvoorstel in geborgde zetels. Genoemd adagium stelde geen eisen aan de procedure ter vervulling van deze zetels, anders dan de representativiteit. De vertegenwoordiging van zowel ingezetenen als specifieke belangencategorieën leidde volgens de staatssecretaris per definitie tot het gesignaleerde hybride stelsel. Die structuur was echter nieuw noch onwenselijk (p. 3–4). Hierna zette de staatssecretaris nog eens de achtergrond van de overstap naar het lijstenstelsel uiteen en wees daarbij in het bijzonder op de schaalvergroting van de waterschappen in vergelijking met de situatie ten tijde van de totstandkoming van de Waterschapswet (van circa 200 naar 26 waterschappen). Dat lijstenstelsel werd ook breed gesteund, zo was reeds uit de adviezen die ten grondslag lagen aan het IBO-kabinetsstandpunt gebleken. Voor de specifieke belangencategorieën was dit lijstenstelsel echter niet geschikt. Tezamen met de wens tot vereenvoudiging en kostenbesparing had dit het kabinet gebracht tot het systeem van benoeming door koepelorganisaties. Directe verkiezingen werden zeker voor de categorie bedrijven vanwege allerhande praktische bezwaren geen reële optie geacht en om redenen van eenvoud en helderheid werd het wenselijk bevonden om voor alle geborgde zetels een gelijke systematiek te

⁸⁰³ Er had ook op andere literatuur gewezen kunnen worden. Zie D.J. Elzinga, 'Het Nederlandse Kiesrecht', tweede geheel herziene druk, Deventer 1997, die op p. 34 noteert: 'De waterschaps- en p.b.o.-organen behoren niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen, vanwege hun specifieke, niet-algemene taakstelling', alsmede de bijdrage van P.L.G. van Velzen aan 'Grondrechten. Commentaar op Hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet', onder redactie

hanteren. Van de door de CDA-fractie gestelde strijd met artikel 133 Grondwet was geen sprake aangezien deze systematiek in artikel 12 Waterschapswet werd geregeld, met aanvullende bepalingen in het provinciale waterschapsreglement (p. 4–6). Vervolgens wees de staatssecretaris op haar contact met het Bosschap, LTO–Nederland en enkele Kamers van Koophandel, evenals met de koepelorganisaties van het bedrijfsleven VNO–NCW en VEMW. Deze organisaties zagen alle het belang van een open kandidaatstelling in en waren dan ook voornemens dit in hun procedure op te nemen.⁸⁰⁴ Tot slot wees de staatssecretaris nog eens op de verplichte evaluatie van de verkiezingen. Wanneer daar knelpunten uit naar voren zouden komen, dan zou zij uiteraard onderzoeken op welke wijze deze aangepakt konden worden en zonodig de wet aanpassen. De brief werd afgesloten met het verzoek de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten.

Al met al een brief waarin de staatssecretaris nadrukkelijk voet bij stuk hield. In waterschapskring, maar ook bij provincies en de hiervoor genoemde maatschappelijke organisaties werd vanwege het belang dat aan het wetsvoorstel werd gehecht met buitengewone belangstelling naar de hervatting van het plenaire debat uitgezien. Dit vond nog ruim vóór de aanstaande verkiezingen voor de Eerste Kamer op 15 mei 2007 plaats.⁸⁰⁵

Allereerst gaf de staatssecretaris in dat debat nog eens een toelichting op de strekking van haar brief. Daarbij benadrukte zij de grote betekenis van het wetsvoorstel, dat immers ook nog een aantal andere elementen bevatte. De praktijk zat onder meer vanwege de landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008 met smart op dit wetsvoorstel te wachten. De staatssecretaris achtte een novelle een te risicovol middel, aangezien daarmee de tijdige inwerkingtreding van het hele wetsvoorstel in de waagschaal zou worden gesteld. Wél zegde zij toe een wetge-

van A.K. Koekkoek, Willem Konijnenbelt en F.C.L.M. Crijns, Nijmegen 1982 (Jeukens–bundel), die daarin op p. 125 tot een identieke conclusie komt.

⁸⁰⁴ Van mijn kant teken ik bij deze bereidheid nog aan dat al deze organisaties het wetsvoorstel niet graag zagen struikelen. Iedere organisatie vond daarin namelijk wel iets van haar gading, met name in het nieuwe financieringsstelsel.

⁸⁰⁵ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 887–893 en 899–901.

vingstraject in werking te zetten om de eis van volledige rechtsbevoegdheid, die als ‘tijdelijke oplossing’ in de verkiezings-AMvB zou worden vastgelegd, in de wet zelf te verankeren. Afrondend drong de staatssecretaris aan op afhandeling van het wetsvoorstel.⁸⁰⁶

Daarmee was het woord aan de Eerste Kamer. De heer Eigeman zette de betekenis van het adagium ‘No taxation without representation’ nog eens uiteen – volgens hem diende dit te resulteren in directe verkiezingen voor het gehele waterschapsbestuur – en suggereerde om in de wetwijziging die door de staatssecretaris was toegezegd een zg. horizonbepaling op te nemen inzake de evaluatie van de verkiezingen. Een novelle werd door deze fractie echter niet uitgesloten.⁸⁰⁷ Vervolgens was het woord aan de heer Wagemakers, naar wiens inbreng vanzelfsprekend in het bijzonder werd uitgezien. Volgens hem kon de kwestie van de volledige rechtsbevoegdheid gezien de tekst van het voorgestelde artikel 19, tweede lid, eenvoudigweg niet bij AMvB geregeld worden, zodat een wetwijziging hoe dan ook nodig was. Ten aanzien van het centrale punt bleef de heer Wagemakers van oordeel dat het waterschap een zodanige ontwikkeling had doorgemaakt, dat het aan artikel 4 Grondwet ten grondslag liggende gedachtegoed ook op het waterschap van toepassing zou zijn. Nu er toch reeds een wetwijziging was toegezegd, zou daarin een zodanige horizonbepaling kunnen worden opgenomen dat het gewraakte kiesstelsel kon worden toegepast in 2008, maar daarna buiten werking treedt zodat de wetgever een passende voorziening voor de waterschapsverkiezingen in 2012 zou moeten treffen. Die passende voorziening zou kunnen worden voorbereid door een commissie bestaande uit deskundigen op het terrein van het binnenlands bestuur, het staatsrecht en de waterstaat.⁸⁰⁸ De SP-fractie bleek hierna van oordeel dat de afhandeling van het wetsvoorstel beter kon worden uitgesteld in afwachting van de wetwijziging. De fractie van GroenLinks bleek daarentegen gevoelig voor het compromis via de wetwijziging, waardoor de geplande waterschapsverkiezingen in 2008 op basis van het voorgestelde stelsel gewoon plaats konden vinden. Via een horizonbepaling zou dit echter tot een eenmalige gebeurtenis beperkt kunnen

⁸⁰⁶ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 887–888.

⁸⁰⁷ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 888–889.

⁸⁰⁸ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 889–891.

blijven. De fracties van VVD, SGP en CU kwalificeerden de brief van de staatssecretaris als helder en konden instemmen met het wetsvoorstel.

In haar reactie stelde de staatssecretaris allereerst dat zij wat betreft de volledige rechtsbevoegdheid twee wetgevingstrajecten gelijktijdig zou opstarten: de AMvB en een wetwijziging. Via de AMvB kon dit nog voor de komende waterschapsverkiezingen geregeld worden; voor de langere termijn was het evenwel fraaier om deze eis in de formele wet op te nemen. Voorts zegde zij toe in de aangekondigde wetwijziging een door de Eerste Kamer gewenste horizonbepaling op te nemen die betrekking heeft op de volledige rechtspositie: 'In 2009 kan dan een andere vorm worden gekozen voor de bestuursamenstelling en de verkiezingen als de adviezen van de commissie daartoe aanleiding geven en als de Kamers dat willen.'⁸⁰⁹

Bij die commissie dacht de staatssecretaris aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving aangevuld met enkele Grondwet-deskundigen.

De heer Wagemakers trachtte vervolgens deze wetwijziging vanwege de medewerking van de Tweede Kamer die daarvoor nodig was het karakter van een novelle te geven, waardoor de afhandeling van het wetsvoorstel zou worden aangehouden. Een dergelijke novelle zou binnen vier à vijf weken mogelijk moeten zijn en de Eerste Kamer hield dan 'greep op het proces'.⁸¹⁰ De staatssecretaris voelde daar echter niets voor aangezien het wetsvoorstel daarmee mogelijk op losse schroeven zou komen te staan. Bovendien bleek zij van oordeel de Eerste Kamer reeds ruimschoots tegemoetgekomen te zijn. De meeste fracties bleken dit oordeel te delen. In antwoord op vragen van mevrouw Slagter-Roukema (SP) merkte de staatssecretaris nog op dat een wetwijziging met een zodanige horizonbepaling zou worden voorgelegd, waardoor het nodig werd om opnieuw bepaalde zaken, waaronder de samenstelling van het bestuur en de wijze van verkiezen, te bestuderen. Daarnaast zouden de waterschapsverkiezingen van 2008 worden geëvalueerd en een commissie ingesteld, die adviseert waar de waterschappen in ons bestel staan en wat daarbij een passende wijze van verkiezing zou zijn: 'De volgorde is dus: eerst de verkiezingen, vervolgens de commissie, daarna de evaluatie en ten slotte de mogelijk nieuwe wetgeving.' In zoverre zou de wijze waarop de verkiezingen in

⁸⁰⁹ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 899.

⁸¹⁰ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 900.

het wetsvoorstel waren geregeld, gelden tot en met de verkiezingen in 2008, waarna de situatie opnieuw bekeken wordt.⁸¹¹

De Eerste Kamer nam uiteindelijk genoegen met dit standpunt en wenste niet de weg van een novelle in te slaan. Het wetsvoorstel werd vervolgens zonder stemming aangenomen.

Binnen en buiten waterschapskring werd deze uitkomst met tevredenheid ontvangen aangezien het wetsvoorstel voor alle betrokken organisaties wel aantrekkelijke elementen bevatte. Het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel, dat zoals ten gevolge van de fixatie op de benoeming van de specifieke categorieën bijna uit het oog was geraakt veel meer elementen dan de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur bevatte, kon naar het Staatsblad en in werking treden. Voor de korte termijn betekende dit inderdaad winst: de reeds gestarte opstelling van het Waterschapsbesluit, de aanpassing van de provinciale waterschapsreglementen en de (belasting)verordeningen van de waterschappen en vooral de voorbereiding van de landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008 konden worden gecontinueerd. Voor de praktijk betekende dit de broodnodige zekerheid. Voor de middellange termijn impliceert deze uitkomst gelijktijdig dat deze verkiezingen mogelijk een volstrekt eenmalig karakter zullen hebben. Afhankelijk van de vormgeving van het nieuwe wetsvoorstel inclusief horizonbepaling, dat door de Eerste Kamer is afgedwongen, zal kort na deze verkiezingen opnieuw discussie ontstaan over de meest ideale samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Die discussie zal zich volgens mij daarop moeten concentreren en dus niet het waterschapsbestel als zodanig moeten aansnijden. Die discussie is de afgelopen jaren immers in ruime mate gevoerd. Volstrekt onbedoeld door senator Wagemakers zal in dat kader de vraag aan de orde komen of in het waterschapsbestuur ten principale wel zetels voor de specifieke belangencategorieën moeten worden ingeruimd. Door Van Hall is een toekomstperspectief van een waterschapsbestuur zonder geborgde zetels al voorzichtig geopperd.⁸¹² Aldus is tegelijkertijd vastgesteld dat de wijze waarop het element zeggenschap uit de trits in de Wet modernisering water-

⁸¹¹ Handelingen EK 15 mei 2007, EK 29, p. 901.

⁸¹² Zie zijn column in de Staatscourant van 1 mei 2007, nr. 83, p. 4.

schapsbestel is vormgegeven, allesbehalve eeuwigheidswaarde heeft. De totstandkoming van deze wet is daardoor geen afronding, maar veeleer een start van een nieuwe discussie. Juist om deze reden is de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer hiervoor relatief uitvoerig weergegeven. Met het oog op de nieuwe discussie die zal worden gevoerd, is kennisneming daarvan immers onontbeerlijk. Afgezien van de overtuigende suggestie van Kummeling om het kiesstelsel van de waterschappen meer Kieswetproof te maken, waarvoor inderdaad wetswijziging noodzakelijk is, blijft nadrukkelijk de vraag of de Eerste Kamer met deze toezeggingen van de staatssecretaris niet (te) rijkelijk beloond is. Uiteraard is het aan de Eerste Kamer om aandacht te vragen voor mogelijke grondwettelijke bezwaren, maar sneed de opstelling in juridisch opzicht nu daadwerkelijk hout? Ook na herlezing van de Handelingen blijf ik mijn twijfels houden. Zo blijft de gesignaleerde strijd met artikel 4 Grondwet en artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM tamelijk mager. De grondwetsgeschiedenis en de literatuur bieden, zoals hiervoor is aangegeven, daarvoor onvoldoende houvast. Die grondwetsgeschiedenis⁸¹³ is immers heel expliciet: 'Om tot de algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4 te behoren (...) moet hun taak niet beperkt zijn tot een enkel speciaal onderdeel van het totale bestuursterrein (...). De waterschaps- en p.b.o.-organen behoren niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen als hierbedoeld, aangezien hun taak en bevoegdheden tot een zeer specifiek terrein beperkt zijn'. Het woord 'algemeen' uit artikel 4 GW moet aldus vanuit de omvang van het takenpakket worden beschouwd. Bedoelde strijd was tevoren evenmin door Raad van State en Tweede Kamer geconstateerd. Ook het betoog dat het waterschap anno 2007 tot een vorm van 'algemeen' bestuur zou zijn geëvolueerd overtuigt niet. Alhoewel niet ontkend kan worden dat de afgelopen decennia een zekere 'veralgemeeniging' in het waterbeheer is opgetreden in de zin dat de daarbij betrokken belangen zich hebben verbreed⁸¹⁴, promoveert dit het waterschap nog niet tot lichaam van algemeen bestuur. Zoals in eerdergenoemde brief van de Staatssecretaris

⁸¹³ TK 1976–1977, 13872, nr. 7, p. 21–22.

⁸¹⁴ Ook door het Uniebestuur werd in de brief waarmee zijn standpunt inzake bestuurssamenstelling en financiering medio 2001 aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat werd gezonden, op deze 'veralgemeeniging' geattendeerd.

ris van Verkeer en Waterstaat aan de Eerste Kamer is aangegeven, is het waterschap niet bestuurlijk verantwoordelijk voor de behartiging van alle belangen die bij het watersysteem zijn betrokken. De taak van het waterschap blijft ook met de ‘brede kijk’ betrekking hebben op de waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied. In zoverre is er, ondanks de verbreding van de bij het waterbeheer betrokken belangen, geen sprake van het algemener worden van de taakbehartiging door het waterschap. De tot de waterstaatszorg beperkte taakstelling kwalificeert het waterschap ten principale als lichaam van functioneel bestuur. Dat ook de kring van de bij het waterschap betrokken categorieën van belanghebbenden zich heeft verbreed, maakt dit niet anders.⁸¹⁵ Het waterschap is dus geen ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ als bedoeld in artikel 4 GW.

9.5 Rapport Commissie Korthals Altes

Eind september 2007 bracht de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (naar haar voorzitter de Commissie Korthals Altes) haar rapport ‘Stemmen met vertrouwen’ uit.⁸¹⁶ Ook al gaat dit rapport niet specifiek over de waterschapsverkiezingen, de bevindingen van de commissie hebben uiteindelijk ook consequenties gehad voor de vorm van de waterschapsverkiezingen, in het bijzonder voor het internetstemmen. Met het oog hierop worden in deze paragraaf de belangrijkste elementen van het rapport geschetst, waarbij de invalshoek gericht is op de landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008, zoals deze op basis van de Wet modernisering waterschapsbestel in het verschiet liggen.

Volgens de commissie moet het verkiezingsproces in Nederland aan de volgende waarborgen voldoen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Aan de hand van deze

⁸¹⁵ Zie in iets andere zin Dölle en Elzinga, die op p. 78 stellen dat deze vorm van functioneel bestuur bijvoorbeeld door de ingezetenenvertegenwoordiging ‘trekken heeft gekregen van algemeen bestuur’.

⁸¹⁶ TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 5.

waarborgen heeft de commissie de belangrijkste thans bekende vormen van stemmen beoordeeld, te weten:

- stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal;
- elektronisch stemmen in een stemlokaal;
- stemmen per brief;
- stemmen met behulp van internet;
- stemmen per telefoon;
- stemmen bij volmacht.

De commissie wijst daarbij expliciet op het dilemma dat geen enkele vorm van stemmen absoluut aan alle waarborgen voldoet. In zoverre gaat het uiteindelijk om het vinden van een balans tussen de waarborgen. Ook andere factoren spelen daarbij volgens de commissie een rol: de uitvoerbaarheid en de kosten alsmede de flexibiliteit die het verkiezingsproces moet hebben om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de uitkomst van de weging van genoemde waarborgen concludeert de commissie dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen in Nederland moet zijn. Bij andere vormen van stemmen, zoals internet-, telefoon-, en briefstemmen, wordt in mindere mate aan de waarborgen voldaan dan bij stemmen in een stemlokaal. Deze vormen van stemmen worden daarom in algemene zin niet aanbevolen. Uit het rapport (p. 31 e.v.) komt naar voren dat genoemde andere vormen van stemmen met name bezwaren oproepen op grond van de waarborgen stemvrijheid (het zg. family voting), stemgeheim, controleerbaarheid, transparantie en integriteit. Volgens de commissie zouden deze vormen uitsluitend voor beperkte groepen kiezers moeten (blijven) worden ingezet, te weten de Nederlanders in het buitenland en de mensen met een lichamelijke handicap. Hier wint de waarborg van (optimale) toegankelijkheid van het verkiezingsproces het van de andere waarborgen. Op p. 73 merkt de commissie dan ook op het stemmen met behulp van internet 'vooralnog' niet open te willen stellen voor de kiezers binnen Nederland.

De commissie concludeert dus dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen in Nederland moet zijn. Daarbij staat de commissie wel enige digitale vernieuwing voor doordat zij de introductie van de stemprinter met elektronische stemmenteller aanbeveelt.

Zoals gezegd ziet het advies van de Commissie Korthals Altes niet specifiek op de waterschapsverkiezingen. Het woord 'waterschap' valt dan ook nergens in het rapport. Zo wordt in aanbeveling 27 uitsluitend gesproken over de verkiezingen voor gemeenteraden, provinciale staten, Tweede Kamer en Europees Parlement. Voorts wordt op p. 27 opgemerkt dat de wet- en regelgeving nu vier vormen van stemmen toestaat, te weten met papieren stembiljetten in een stemlokaal, elektronisch stemmen in een stemlokaal, per brief voor Nederlanders in het buitenland en bij volmacht. Deze opsomming wordt aangevuld met de sinds 2003 bestaande (en toegepaste) mogelijkheid van het stemmen per telefoon en met behulp van internet voor de Nederlanders in het buitenland. Over de waterschapsverkiezingen, die reeds vóór en na de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel veelal per brief en met behulp van internet verliepen, wordt dus met geen woord gerept. Onmiskenbaar ziet het rapport in zoverre vooral op de verkiezingen voor gemeenteraden, provinciale staten, Tweede Kamer en Europees Parlement.

Aldus kan gemakkelijk het gevoel ontstaan dat het onderhavige rapport voor de landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008 niet van belang is. In meer dan één opzicht is dit een misvatting gebleken. De bevindingen van de commissie hebben door de stevige conclusies, waarin alleen voor een beperkte groep kiezers ruimte is voor stemmen per brief en met behulp van internet, hun weg naar de waterschapsverkiezingen inmiddels gevonden, zoals hierna nog zal blijken. Dit geldt te meer waar deze stemvormen bij de landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008 voor alle kiesgerechtigde Nederlanders zullen worden gehanteerd. Dit is ook de nadrukkelijke bedoeling van de wetgever, die beide stemvormen in de recente Wet modernisering Waterschapsbestel heeft voorgeschreven. Stemmen per brief is daarbij de hoofdregel en stemmen met behulp van internet het alternatief. Opvallend hierbij is dat in het kader van deze wijziging van de Waterschapswet het stemmen met behulp van internet door de regering werd toegejuicht. Deze stemvorm zou voldoen aan de waarborgen die aan een verkiezing worden gesteld, zoals stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid (MvT p. 19) Bovendien werd door de regering expliciet gewezen op een tweetal internationale prijzen, waarmee dit door het Hoogheemraadschap van Rijnland ontwikkelde kiessysteem inmiddels is bekroond (NNAV, p. 10). Een insteek die dus nogal afwijkt van de conclusies van het rapport van de commissie Korthals Altes. Ten slotte wordt nog

beklemtoond dat de formulering van de conclusies en aanbevelingen van dit rapport enige 'ontsnappingsruimte' biedt ('hoofdvorm', 'niet in algemene zin', 'vooralnog niet' en het feit dat de waterschapsverkiezingen in het geheel niet genoemd worden).

Ondanks deze ruimte heeft het rapport van de Commissie Korthals Altes tot effect gehad dat het in de Waterschapswet opgenomen alternatief van het internetstemmen stevig onder druk is komen te staan. Nog vóór het verschijnen van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Commissie Korthals Altes⁸¹⁷ werd vanuit de Tweede Kamer in het kader van de verlenging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand reeds kritiek geuit op het voorgenomen internetstemmen bij de waterschapsverkiezingen. Het rapport van de Commissie Korthals Altes was de Tweede Kamer niet ontgaan. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hield de discussie af en stelde een brief van haar ambtgenote van Verkeer en Waterstaat in het vooruitzicht. Ook in het enkele dagen later verschenen kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Korthals Altes repte de staatssecretaris met geen woord over de waterschapsverkiezingen. Alle reden dus om de toegezegde brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat nauwkeurig te bezien. Deze brief verscheen medio december 2007.⁸¹⁸ De staatssecretaris stelde daarin voorop dat bij de regeling van de stemvormen in de Wet modernisering waterschapsbestel de gangbare praktijk bij de waterschappen uitgangspunt is geweest. Om deze reden is briefstemmen als hoofdregel gehandhaafd. Daarnaast werd door haar gewezen op de positieve en probleemloze ervaringen bij het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Waterschap De Dommel in 2004, waarbij in totaal circa 2 miljoen stemgerechtigden via internet konden stemmen, hetgeen door 30% van de kiezers werd gedaan. Ook wees de staatssecretaris er op dat de internetstemdienst van de waterschappen gebruikt is voor de kiezers in het buitenland bij de in 2006 gehouden Tweede-Kamerverkiezingen. Door de kiezers is deze stemvorm positief gewaardeerd. Om deze reden is in de Waterschapswet facultatief de mogelijkheid van internetstemmen opgenomen. De staatssecretaris benadrukte dat ook met deze stemvorm voldaan moet worden aan de vereisten ten aanzien van stemgeheim, be-

⁸¹⁷ TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 26.

⁸¹⁸ Brief van 19 december 2007, TK 2007–2008, 31142, nr. 8.

trouwbaarheid en integriteit. Uiteraard plaatste de staatssecretaris een en ander in het kader van de aanbevelingen van de Commissie Korthals Altes. Zij merkte op dat ook het briefstemmen niet volledig voldoet aan de waarborgen die deze commissie heeft gedefinieerd (controleerbaarheid, stemgeheim en stemvrijheid), overigens zonder dat dit in de praktijk van de waterschapsverkiezingen aanwijsbaar tot problemen heeft geleid of tot bezwaren bij stemgerechtigden. In het Waterschapsbesluit zijn bovendien enkele concrete voorzieningen opgenomen om aan deze bezwaren tegemoet te komen. Het daarnaast aanbieden van internetstemmen vergroot volgens de staatssecretaris, mits de techniek betrouwbaar is, de toegankelijkheid, de transparantie en de controleerbaarheid. Bij de reeds wettelijk voorgeschreven evaluatie van de waterschapsverkiezingen zou de staatssecretaris het rapport van de commissie betrekken. De zorg van de Tweede Kamer omtrent elektronische stemvormen vormde voor de staatssecretaris voorts aanleiding om daarover regelmatig met de UvW te overleggen en te voorzien in het goedkeurende oordeel van een onafhankelijke instantie over de internetstemdienst van de waterschappen.

De staatssecretaris toonde zich met deze brief dus gevoelig voor de kritiek vanuit de Tweede Kamer op elektronische stemvormen en voor de beschouwing van de Commissie Korthals Altes op dit terrein. Niet ten onrechte benadrukte zij echter dat de regeling van de waterschapsverkiezingen in zoverre verschilt van die voor de algemene democratie, dat het om een afweging gaat tussen briefstemmen en briefstemmen + internetstemmen. Nu ook briefstemmen niet volledig volmaakt is, wenste zij de mogelijkheid van internetstemmen vooralsnog open te houden.

Op 30 januari 2008 debatteerde de Vaste Kamercommissie voor BZK in een Algemeen Overleg met de Staatssecretarissen van BZK en van Verkeer en Waterstaat over het rapport van de Commissie Korthals Altes, het betreffende kabinetsstandpunt en de eerdergenoemde brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Ook het internetstemmen bij de waterschappen kwam tijdens dit debat uitvoerig aan de orde. Belangrijkste uitkomst was dat de verschillende fracties nog onvoldoende overtuigd waren van de veiligheid en de betrouwbaarheid van het internetstemmen bij de waterschappen. Met name werden vragen gesteld over de goedkeuringsprocedure van dit systeem en de criteria die daaraan ten grondslag liggen. De staatssecretaris

zegde toe dat deze goedkeuringsprocedure nader zou worden uitgewerkt en zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.⁸¹⁹ Op basis van deze goedkeuringsprocedure voorzag de staatssecretaris dat zij rond 1 juli 2008 op basis van een extern advies een besluit zou kunnen nemen over het al dan niet aanbieden van internetstemmen bij de waterschapsverkiezingen van eind 2008.

Eind maart 2008 legde de staatssecretaris de goedkeuringsprocedure aan de Tweede Kamer voor.⁸²⁰ In deze brief stond de staatssecretaris opnieuw stil bij de feitelijke situatie bij de waterschapsverkiezingen, die volgens haar op enkele belangrijke punten afwijkt van die bij de algemene verkiezingen. Zo benadrukte zij dat deze verkiezingen niet onder de Kieswet vallen en dat de waterschappen als zelfstandige decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de eigen verkiezingen. Het Rijk heeft geen rol in de organisatie en de uitvoering van deze verkiezingen. Voorts onderstreepte zij dat de Tweede Kamer in oktober 2006 had ingestemd met de nieuwe regeling in de Waterschapswet, die in het Waterschapsbesluit verder is uitgewerkt. De eisen waaraan de internetstemvoorziening moet voldoen, zijn vastgelegd in de artikelen 2.45 en 2.58 Waterschapsbesluit. Deze artikelen stellen eisen aan de waarborging van het geheime karakter van de stemming, de betrouwbaarheid en beveiliging tegen inbreuken van de voorziening, de wijze waarop stemopneming en eventuele hertelling kan plaatsvinden, de toegankelijkheid en gebruikersvriendelijkheid van de voorziening, de anonimiteit van de kiezer en het toezicht op het functioneren van de voorziening en het verloop van de stemming. De waterschappen moeten de wijze waarop zij aan deze eisen voldoen in een openbaar protocol vastleggen. In aanvulling op deze reeds geldende eisen stelde de staatssecretaris dat zij gebruik gaat maken van de mogelijkheid die het Waterschapsbesluit biedt om nadere regels te stellen.⁸²¹ Voorts benadrukte zij dat de waterschappen reeds beschikken

⁸¹⁹ Eerder had de Kiesraad in haar advies over het rapport van de Commissie Korthals Altes (advies van 15 oktober 2007, kenmerk 2007–0000406046) er op aangedrongen om bij de definitieve invoering van het internetstemmen voor de kiezers buiten Nederland in de wet vast te leggen aan welke eisen het te gebruiken systeem zou moeten voldoen en om ook voor dit systeem in een goedkeuringsprocedure te voorzien.

⁸²⁰ Brief van 27 maart 2008, TK 2007–2008, 31142, nr. 9.

⁸²¹ Zie artikel 2.63 Waterschapsbesluit dat voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen betreffende de gang van zaken bij het stemmen per internet. Dit heeft

over een internetstemvoorziening, het Rijnland Internet Election System (RIES). Dit maakt het internetstemmen in november 2008 haalbaar. In het (theoretische) geval dat de waterschappen een andere voorziening zouden willen gebruiken, zouden zij een Europese aanbestedingsprocedure moeten doorlopen, hetgeen op deze termijn niet meer uitvoerbaar is. Volgens de staatssecretaris impliceert dit dat, indien RIES niet blijkt te voldoen aan de eisen in de amvb en de ministeriële regeling, internetstemmen in 2008 bij de waterschappen niet aan de orde is. De beoogde, in een ministeriële regeling vast te leggen, goedkeuringsprocedure zal worden ingericht aan de hand van een viertal uitgangspunten:

- maximale transparantie;
- gebruik maken van alle reeds beschikbare informatie over het systeem;
- toetsen aan wettelijke criteria, plus aan aanbevelingen van de Raad van Europa;
- oordeel over toelaatbaarheid op basis van onafhankelijk deskundigenadvies.

De staatssecretaris besloot haar brief met het voornemen om de ministeriële regeling uiterlijk 1 mei 2008 vast te stellen teneinde de waterschappen voldoende tijd te geven om de gevraagde informatie vóór 1 juli 2008 te overleggen. De staatssecretaris kan aldus haar besluit over de toelaatbaarheid van het gebruik van de internetstemvoorziening uiterlijk 1 september 2008 bekend maken. Ten slotte zegde zij toe de ministeriële regeling zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer te zullen toezenden.

De onderhavige ministeriële regeling⁸²² werd medio mei 2008 vastgesteld. In dit verband zijn met name de artikelen 4 en 7 van deze regeling van belang. Artikel 4, eerste lid, bepaalt dat het gebruik van de voorziening internetstemmen de instemming van de minister behoeft. Artikel 7, eerste lid, bepaalt dat de minister zijn instemming onthoudt indien naar zijn oordeel niet in voldoende mate wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 2.45, eerste en tweede lid, en 2.58 van het Waterschapsbesluit. Genoemde bepalingen bevatten een aantal vereisten waaraan de (inter-

plaatsgevonden in de Regeling waterschapsverkiezingen 2008, Staatscourant van 23 mei 2008, nr. 97, p. 11. Deze regeling is vreemd genoeg gezien de considerans niet op genoemd artikel 2.63 Waterschapsbesluit gebaseerd.

⁸²² Regeling waterschapsverkiezingen 2008 van 15 mei 2008, Staatscourant van 23 mei 2008, nr. 97, p. 11.

net)stemvoorziening moet voldoen, zoals geheim karakter, betrouwbaarheid, beveiliging tegen inbreuken, integriteit, toegankelijkheid en gebruikersvriendelijkheid. Daarbij springt in het oog dat de beslissing van de minister geen volledig vrije afweging vormt, maar in zekere zin een ‘gebonden’ karakter heeft. Als naar zijn oordeel onvoldoende wordt voldaan aan eerderbedoelde vereisten, moet de minister zijn goedkeuring onthouden.

Eind juni 2008 deelde de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer mede dat dit oordeel naar haar stellige overtuiging negatief zal uitpakken.⁸²³ Zij baseert zich hierbij op de uitkomsten van een onderzoek van het door de UvW ingeschakelde Eindhoven Institute for Protection of Systems and Information (EiPSI) naar de veiligheid van het systeem. De staatssecretaris kwalificeert de conclusies in dit rapport als ‘erg zorgelijk’ en wijst in haar brief op de navolgende stelling van de onderzoekers: ‘Het RIES-systeem voor stemmen per Internet kent mogelijk ook gevaarlijke manieren van manipuleren van verkiezingen, die in principe op grote schaal toepasbaar zijn en afwijken van die bij verkiezingen per post’. Mede gezien het bepaalde in artikel 7 Regeling waterschapsverkiezingen 2008 behoeft het geen verbaazing te wekken dat deze stellingname de staatssecretaris er toe heeft gebracht mede te delen dat zij uiteindelijk de noodzakelijke instemming zal moeten onthouden. Die definitieve beslissing zal zij uiterlijk 1 september 2008 moeten nemen.⁸²⁴

In een algemeen overleg op 2 juli 2008⁸²⁵ bleek de Tweede Kamer de opstelling van de staatssecretaris volledig te delen. Vanuit de Tweede Kamer werd er bovendien op aangedrongen om ook de waterschapsverkiezingen onder het regime van de Kieswet te brengen.

Op basis van een kritisch rapport van het bureau Fox-IT hebben de waterschappen hun voornemen om internetverkiezingen te organiseren eind augustus 2008 ingetrokken, zodat de staatssecretaris geen besluit meer behoefde te nemen.⁸²⁶ Het doek

⁸²³ Brief van 30 juni 2008, TK 2007–2008, 31142, nr. 11.

⁸²⁴ Zie artikel 7, tweede lid, Regeling waterschapsverkiezingen 2008.

⁸²⁵ Zie voor het verslag van dit overleg TK 2007–2008, 31200 VII en 31142, nr. 76.

⁸²⁶ Zie de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 4 september 2008, TK 2007–2008, 31142, nr. 12.

voor het internetstemmen bij de landelijke waterschapsverkiezingen van november 2008 is hiermee gevallen. Enerzijds valt dat te betreuren zijn gezien de positieve ervaringen die met deze stemvorm bij een tweetal waterschapsverkiezingen en de Tweede-Kamerverkiezingen voor Nederlanders in het buitenland van eind 2006 zijn opgedaan. Daarbij moet inderdaad worden bedacht, zoals door de staatssecretaris in haar eerdere brieven consequent is benadrukt, dat de waterschapsverkiezingen in bepaalde opzichten verschillen van die voor de algemene democratie. Bij het waterschap is geen sprake van een keuze tussen het rode potlood in het stemlokaal óf internetstemmen, maar van briefstemmen, al dan niet aangevuld met internetstemmen. Aangezien ook briefstemmen niet volledig volmaakt is, vormt dat toch een enigszins andere afweging.⁸²⁷ Anderzijds valt inderdaad moeilijk in te zien waarom voor waterschapsverkiezingen andere maatstaven zouden moeten gelden als voor de andere verkiezingen. De Tweede Kamer heeft in die zin haar zorgen over elektronische verkiezingen terecht doorvertaald naar de waterschapsverkiezingen. Wel maakt een en ander opnieuw duidelijk dat de onderhavige regeling in de Waterschapswet, zoals reeds door Kummeling is vastgesteld, te zeer ‘in isolement’ tot stand is gebracht. Wanneer deze regeling breder zou zijn voorbereid (nauwe betrokkenheid Ministerie van BZK, advies Kiesraad), hadden de huidige problemen mogelijk voorkomen kunnen worden en waren deze in ieder geval aanmerkelijk eerder aan het daglicht getreden. Achteraf is het buitengewoon ongelukkig dat het internetstemmen in het kader van de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel breed werd aangeprijsd en nog geen goed jaar later door de Commissie Korthals Altes op basis van dezelfde criteria werd afgewezen. In zoverre is het recente pleidooi van de Tweede Kamer om ook de waterschapsverkiezingen onder het regime van de Kieswet te brengen gerechtvaardigd. Waar dit over vier jaar – de verkiezingen van november 2008 zullen per brief plaatsvinden – in uitmond, valt op dit moment nog niet te overzien. De CAW zal dit ongetwijfeld in haar advies meenemen, terwijl het daarnaast niet onverstandig lijkt om hierover ook de Kiesraad om advies te vragen.

9.6 Slotbeschouwing

⁸²⁷ Door het EiPSI is overigens geconstateerd dat de internetstemvoorziening risico's meebrengt, die afwijken van die bij verkiezingen per post.

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen rond de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur beschreven, zoals deze onlangs (voorlopig) zijn uitgemond in de nieuwe regeling die is opgenomen in de Wet modernisering waterschapsbestel. Recapitulerend is het goed om de balans op te maken van alle wijzigingen op dit terrein en een blik op de toekomst te werpen. Dat laatste is in die zin met het nodige voorbehoud omgeven dat concrete ervaring met het nieuwe stelsel nog moet worden opgedaan: de eerste verkiezingen nieuwe stijl voor het waterschapsbestuur nieuwe stijl vinden eind 2008 (in casu van 13 t/m 25 november) plaats.

Juist op dit terrein is sprake van grote veranderingen. Sterker dan bij het takenpakket en de financiering van de waterschappen het geval is, heeft het element 'zeggenschap' uit de trits de afgelopen decennia een enorme gedaantewisseling ondergaan. Dit is tegelijkertijd de belangrijkste reden geweest om in dit hoofdstuk relatief uitvoerig bij al deze veranderingen stil te staan. De tweede reden ligt in het gegeven dat – ook hier is sprake van een duidelijk verschil met de regelingen inzake het takenpakket en de financiering van het waterschap – de nieuwe regeling geenszins als een eindplaatje bestempeld kan worden, waarmee de praktijk weer jaren vooruit kan. De stevige gedachtewisseling met de Eerste Kamer, 'aanvaring' is wellicht een betere term, heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat sprake is van een eenmalig gebeuren, hetgeen via het opnemen van een horizonbepaling in de toegezegde nieuwe wetswijziging boven alle twijfel zal worden verheven.⁸²⁸ Het is voor het eerst dat de senaat zo nadrukkelijk zijn tanden in het waterschapsbestel heeft gezet. Vandaar dat hiervan uitgebreid verslag is gedaan; de gevolgen van deze opstelling zijn immers groot. Ook het onlangs sneuvelen van de beoogde alternatieve stemvorm van de internetverkiezing maakt de komende landelijke waterschapsverkiezingen tot een eenmalig gebeuren. Op korte termijn zal opnieuw moeten worden nagegaan wat de meest ideale stemvorm voor de waterschapsverkiezingen is. De ervaringen uit het verleden, zoals deze hiervoor zijn beschreven, kunnen in dat kader een nuttige informatiebron vormen.

⁸²⁸ Bij het afsluiten van dit onderzoek was een wetsvoorstel met betrekking tot deze horizonbepaling nog niet bij de Tweede Kamer ingediend.

Waar bestaat deze gedaantewisseling dan concreet uit? Wat de bestuurssamenstelling betreft hebben de waterschappen het oude 'besloten', corporatistische karakter voorgoed achter de rug. In het verleden lag de zeggenschap alleen bij enkele specifieke belangencategorieën, het ongebouwd en het gebouwd maakten samen lang de dienst uit waardoor het functioneren van het waterschapsbestel voor velen een volstrekt onzichtbaar fenomeen bleef. Onder impuls van de regeringsnota uit 1977 en de Commissie Merckx werd in de jaren zeventig echter de vernieuwing gezocht en gevonden. Als vertegenwoordigers van de algemene taakbelangen werden de ingezetenen als nieuwe categorie in het waterschapsbestuur geïntroduceerd. Niet ontkend kan worden dat deze innovatie in waterschapskring hier en daar aanvankelijk leidde tot enig gemor. Wat betekende deze introductie voor het oude, traditionele bestel en voor de toekomst van het waterschap? En hadden ingezetenen wel verstand van het besturen van een waterschap? Dat gemor verdween echter al snel, waaraan het kostenaandeel dat aan deze nieuwe categorie kon worden toegedeeld niet vreemd was. De ingezetenen werden enthousiast verwelkomd in de besturen van alle waterschappen. De twijfels die in de regeringsnota nog over hun bestuursdeelname aan alle waterschappen waren geuit, maar reeds door de Commissie Merckx waren uitgepoetst, bleken daarmee illusoir. Heel anders verging het de andere nieuwe categorie in het bestuur die de Waterschapswet introduceerde. De pachtersvertegenwoordiging (en – omslag) is vanwege de bewerkelijkheid – er moest een aparte registratie worden bijgehouden – nooit echt van de grond gekomen en beperkt gebleven tot een betrekkelijk klein aantal waterschappen. Mede daardoor is het feit dat de categorie pachters met de nieuwe regeling van de Wet modernisering waterschapsbestel weer definitief achter de horizon verdwijnt, in het geheel geen punt van discussie geweest. Dit laatste ligt duidelijk anders bij de categorie gebouwd die, als zelfstandige categorie, eveneens uit het waterschapsbestuur gaat verdwijnen. Deze categorie is momenteel namelijk in alle waterschapsbesturen vertegenwoordigd en blijft in de nieuwe structuur bovendien een aanzienlijk aandeel in de kosten dragen, zodat met succes een 'lossere' invulling van de trits moest worden gepropageerd. De Werkgroep Van der Vliet heeft overtuigende argumenten aangedragen om deze stap te zetten (overlap met belangen categorie ingezetenen, complexiteit en hoge kosten). Argumenten die uiteindelijk door de wetgever zijn gehonoreerd en vooral de zeggenschap van deze

categorie betreffen en niet zo zeer de betaling, die via de WOZ-gegevens van de gemeenten immers betrekkelijk eenvoudig en goedkoop te organiseren valt. Het organiseren van de zeggenschap van de categorie gebouwd is de afgelopen decennia onmiskenbaar problematisch gebleken. Soms resulteerde de complexiteit van het systeem in verkiezingen die opnieuw moesten worden georganiseerd. Dit resulteerde vervolgens weer in geluiden dat 'die' waterschappen niet eens verkiezingen konden organiseren, waaraan vervolgens direct de bestaansvraag werd verbonden. Persoonlijk staan bij mij drie knelpunten scherp op het netvlies. In de eerste plaats schrijven, zoals ik het wel eens enigszins cru heb uitgedrukt, alleen de waterschappen de kerkhoven aan. Doordat bij de verkiezingen voor de categorie gebouwd gebruik gemaakt wordt van de gegevens van het kadaster, waarin het eigendom van de woning doorgaans op naam van de echtgenoot is gesteld, reageren veel echtgenotes verdrietig op het stembiljet aangezien hun echtgenoot al geruime tijd geleden overleden is. Minder pijnlijk, maar even vervelend is het tweede knelpunt dat hiermee nauw verband houdt. Doordat het eigendom van de woning zoals gezegd veelal op naam van de echtgenoot staat, reageren veel echtgenotes geagiteerd met de boodschap dat ook zij willen kunnen stemmen, al dan niet in plaats van hun echtgenoot. Het waterschap staat dan niet veel anders te doen dan te wijzen op de inschrijving in het kadaster en de gang naar de notaris te suggereren. Een derde en laatste knelpunt ligt in de onvermijdelijke achterstand van de registratie bij het kadaster. Hierdoor komt het in de praktijk voor dat de bewoners van hele woonwijken, die net hun fraaie doorzonwoning betrokken hebben, van een stembiljet verstoken blijven. Nog afgezien van het kostenaspect – de stembiljetten voor de ruim zeven miljoen huiseigenaren betekenen een vierjaarlijkse kostenpost van circa 20 miljoen euro – is er alles bijeengenomen dus meer dan voldoende reden om afscheid te nemen van de categorie gebouwd als zelfstandig vertegenwoordigde belangengroep in het waterschapsbestuur. Hun belangen kunnen in de toekomst zeer wel door de categorieën ingezetenen en bedrijven worden behartigd. Dit levert voor het waterschap het grote voordeel op dat, evenals bij de verkiezingen voor Europees Parlement, Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden, alleen nog gebruik behoeft te worden gemaakt van de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie waardoor uitglidders bij de verkiezingen voorgoed tot het verleden lijken te gaan behoren.

Wat het drietal specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur betreft, zijn de natuurterreinbeheerders nieuw. Vanwege hun aantoonbare belang én betaling – ook al is het kostenaandeel van deze categorie in de nieuwe financiële structuur vrijwel nihil⁸²⁹ – is dat een alleszins verdedigbare vernieuwing. Tot dusver waren de terreinbeheerders voor de bestuursdeelname veelal afhankelijk van kwaliteitszetels. Deze worden nu omgezet in echte, geborgde zetels, waarbij bedacht moet worden dat ook deze categorie via het vasthouden van water een bijdrage in natura levert. Het zal niettemin met het geringe aandeel in de kosten te maken hebben dat de provincies nogal spaarzaam zijn omgegaan met de zeteltoedeling aan de nieuwe categorie natuurterreinbeheerders en deze categorie in het algemeen slechts één zetel hebben toegekend. Zelfs in waterschappen met grote arealen natuurterrein is de (geborgde) bestuursdeelname doorgaans tot één zetel beperkt gebleven. De zorgen die tijdens de plenaire behandeling door PvdA-senator Eigeman op dit punt zijn uitgesproken⁸³⁰, zijn daarmee bewaarheid. De ‘herijking’ van de specifieke belangencategorieën door de wetgever resulteert uiteindelijk in de categorieën bedrijven, agrariërs en natuurterreinbeheerders. Met Toonen c.s. kan worden geconstateerd dat de relevante categorieën aldus in beeld zijn en het waterschap zijn karakter van ‘belangen-groependemocratie’ behoudt. Juist op dit punt blijft het waterschap zich daardoor onderscheiden van provincies en gemeenten. Uiteraard valt nog best te twisten over de vraag of ook andere belangen niet voor vertegenwoordiging in aanmerking hadden kunnen komen (bijvoorbeeld scheepvaart, drinkwatervoorziening, natuur en milieu, en recreatie); nu deze deelname materieel gekoppeld blijft aan de betaling is de keuze van de wetgever valide. Dat geldt gezien het aandeel in de betaling eveneens voor de bepaling in artikel 13 dat de categorie ingezetenen per definitie de meerderheid in het waterschapsbestuur vormt. Het adagium ‘Wie betaalt, bepaalt’ komt aldus tot uitdrukking. Het tweetal onderstaande schema’s brengt de wijziging in de bestuurssamenstelling van de waterschappen helder in beeld. Het eerste schema geeft de bestaande situatie weer en het tweede schema de situatie vanaf begin januari 2009.

⁸²⁹ In paragraaf 8.8 is aangegeven dat dit kostenaandeel terugloopt van 14 miljoen euro naar 2 miljoen euro per jaar.

⁸³⁰ Handelingen EK 6 maart 2007, EK 21, p. 662–663 en 674.

Bestuurssamenstelling waterschappen tot 2009

Waterschap	Categorieën Algemeen bestuur					
	Totaal	Ongebouwd	Gebouwd	Ingezetenen	Bedrijven	Pachters
Aa en Maas	45	8	11	17	9	0
Amstel, Gooi en Vecht	30	5	7	14	4	0
Brabantse Delta	45	6	14	17	8	0
Delfland	36	4	9	18	5	0
Dommel	45	7	9	20	9	0
Fryslân	31	7	7	13	4	0
Groot Salland	25	7	5	10	3	0
Hollands Noorderkwartier	40	6	10	20	4	0
Hollandse Delta	36	7	9	15	5	0
Hunze en Aa's	31	7	7	14	3	0
Noorderzijvest	31	7	7	14	3	0
Peel en Maasvallei	31	6	9	12	4	0
Reest en Wieden	25	8	4	10	3	0
Regge en Dinkel	30	5	7	13	5	0
Rijn en IJssel	30	7	6	12	5	0
Rijnland	36	6	8	18	4	0
Rivierenland	37	6	10	17	4	0
Roer en Overmaas	31	3	10	14	4	0
Schieland en de Krimpenerwaard	36	6	9	16	5	0
Stichtse Rijnlanden	30	7	7	12	4	0
Vallei & Eem	30	4	9	13	4	0
Velt en Vecht	21	7	3	8	3	0
Veluwe	30	6	7	12	5	0
Zeeuwse Eilanden	33	5	8	14	6	0
Zeeuws-Vlaanderen	29	6	7	11	5	0
Zuiderzeeland	26	7	4	11	3	1
	850	160	203	365	121	1

Bestuurssamenstelling waterschappen m.i.v. 2009

Waterschap	Totaal	Ingezetenen	Specifieke belangen- categoriën	Agrariërs	Natuurterrein- beheerders	Bedrijven
Aa en Maas	30	21	9	4	1	4
Amstel, Gooi en Vecht	30	23	7	3	1	3
Brabantse Delta	30	21	9	4	1	4
Delfland	30	21	9	4	1	4
Dommel	30	22	8	3	2	3
Fryslân	25	18	7	3	2	2
Groot Salland	25	17	8	4	1	3
Hollands Noorderkwartier	30	23	7	3	1	3
Hollandse Delta	30	21	9	4	1	4
Hunze en Aa's	23	16	7	4*	1	2
Noorderzijvest	23	16	7	4*	1	2
Peel en Maasvallei	25	16	9	4	2	3
Reest en Wieden	23	15	8	4	1	3
Regge en Dinkel	27	18	9	4	1	4
Rijn en IJssel	30	22	8	3	2	3
Rijnland	30	21	9	4	1	4
Rivierenland	30	22	8	4	1	3
Roer en Overmaas	25	16	9	4	2	3
Schieland en de Krimpenerwaard	30	21	9	3	1	5
Stichtse Rijnlanden	30	23	7	3	2	2
Vallei & Eem	26	19	7	3	1	3
Velt en Vecht	21	14	7	3	1	3
Veluwe	26	19	7	3	1	3
Zeeuwse Eilanden	30	21	9	4	1	4
Zeeuws-Vlaanderen	25	18	7	3	1	3
Zuiderzeeland	25	18	7	3	1	3
	709	502	207	92	32	83

* Eén van deze zetels wordt in samenspraak met een organisatie voor agrarisch natuurbeheer benoemd.

Ingezetenen, bedrijven, agrariërs en natuurterreinbeheerders maken in de nieuwe structuur dus de dienst uit in het waterschapsbestuur. Tezamen zullen zij het beleid en beheer van het waterschap moeten bepalen en dat is voorwaar wel iets meer dan een druk op de technische knop. Ook al blijft het waterschap ten principale een vorm van functioneel bestuur, er valt voldoende te besturen en te kiezen. De typologie van het besturen van een waterschap, die de LPF-fractie in de Tweede Kamer en de D66- en OSF-fractie in de Eerste Kamer ten beste gaven, vormde in zoverre een karikatuur van de besluitvorming door het waterschap. Volgens deze fracties zou het bestieren van een waterschap vooral een functionele, technische aangelegenheid zijn, waarbinnen geen plaats is voor beleidsvrijheid en politieke belangenafweging.⁸³¹ Terecht werd dit door de staatssecretaris met name in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (p. 11) rechtgezet. In dat kader wees zij onder meer op de besluitvorming van het waterschap over de kostentoedeling, het al dan niet instellen van tariefdifferentiatie, het kwijtscheldingsbeleid, de keuze voor verdergaande zuivering, het verdrogingsbeleid, de vaststelling van peilbesluiten en natuurontwikkelingsprojecten. Het 'bestieren van een waterschap' is inderdaad meer dan een druk op de knop.⁸³²

Juist de uiteenlopende bestuurlijke keuzes die het waterschap maakt, kunnen ook de waterschapsverkiezingen interessanter maken. Het gaat ergens om. Ook op het punt van deze verkiezingen zijn de afgelopen decennia grote veranderingen opgetreden. In het verleden waren verkiezingen geenszins usance en werd het beperkte aantal kandidaten niet zelden benoemd. De uit gemeentelijke kring afkomstige vertegenwoordi-

⁸³¹ TK 2006–2007, 30601, nr. 5, p. 7, en EK 2006–2007, 30601, B, p. 7.

⁸³² Zie in dit verband ook de bijdrage van A. van Hall in 'Grensverlegend Bestuursrecht', p. 41–60. In deze bijdrage, die ook in hoofdstuk 11 nog aan de orde komt, breekt Van Hall een lans voor het waterschapsbestel en benadrukt hij de grote betekenis van het participatie-aspect. Via het waterschap hebben burgers invloed op een aantal belangrijke zaken die hen in onze delta raken. Tevens onderscheidt Van Hall het 'garantieaspect' dat hij omschrijft als: 'de zekerheid die de overheid als beschermer van vitale publieke belangen de burgers in een onveilige delta biedt dat de door die burgers vastgestelde veiligheids- en inrichtingsnormen worden nageleefd'. Deze meer 'klassieke' dan 'sociale' invulling van het in artikel 21 GW opgenomen grondrecht kan het waterschapsbestuur volgens Van Hall van nieuw elan voorzien.

gers van de huishoudelijke vervuilers werden soms eenvoudigweg aangewezen en in het beste geval indirect verkozen via de colleges van burgemeester en wethouders dan wel de gemeenteraden. Ook het gebouwd werd doorgaans indirect verkozen, zodat directe verkiezingen in feite alleen bij de categorie ongebouwd voorkwamen. In zoverre zette de Waterschapswet met het amendement–Eisma een duidelijk andere toon door ook voor de verkiezing van de nieuwe categorie ingezetenen een uitdrukkelijke voorkeur voor directe verkiezingen uit te spreken. Het siert de waterschappen dat zij vervolgens de hakken niet in het zand hebben gezet, maar volop geëxperimenteerd hebben met nieuwe directe verkiezingsmethodieken voor deze categorie: brief, telefoon en zelfs internet. Kennelijk was men al die gemeentelijke afgevaardigden – ondanks de open kandidaatstelling kwam een gewone burger er nauwelijks aan te pas – ook enigszins beu. Evenzeer is binnen de waterschapssector de bereidheid tot onderlinge samenwerking volop aanwezig. Eind 2008 worden voor de eerste maal, op regionale schaal was al langer sprake van samenwerking, gelijktijdig verkiezingen voor alle waterschappen in Nederland georganiseerd. In artikel 20 Waterschapswet en het hierop gebaseerde Waterschapsbesluit is dit zelfs expliciet voorgeschreven, hetgeen op zichzelf een opmerkelijk gegeven is. De wetgever hecht klaarblijkelijk ook aan landelijke waterschapsverkiezingen. Die verkiezingen zullen, naar zeer onlangs duidelijk is geworden, uitsluitend plaatsvinden per brief. De internetstemvoorziening is nog onvoldoende veilig gebleken. Dit valt enerzijds te betreuren. Rond de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 22 november 2006 vielen in de media namelijk geluiden te vernemen dat de kiezer zijn stem in de toekomst graag online zou willen uitbrengen. Anderzijds moeten de ogen voor bezwaren niet gesloten worden. Kumming heeft zeker een punt door in zijn beschouwing in ‘Weids water’ (p. 127) op de risico’s van hackers en zg. family–voting te wijzen. Ook door de Tweede Kamer is op de risico’s van deze stemvorm gewezen en is een goedkeuringsprocedure afgedwongen. Deze goedkeuring zal gezien de recente brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat niet worden verleend. De vraag wat de meest geschikte stemvorm voor de waterschapsverkiezingen is, lijkt hiermee geheel open te liggen, hetgeen het komende CAW–advies extra betekenis geeft, terwijl daarnaast het advies van de Kiesraad zou kunnen worden ingewonnen. Het lijkt mij in ieder geval verstandig op dit punt geen overhaaste actie te ondernemen en eerst ook de uitkomsten van de komende waterschapsverkiezingen, in het bijzonder de opkomstcijfers, af te

wachten. Voorts lijkt het mij raadzaam verschillende opties te bezien en niet op voorhand bepaalde verkiezingsmethoden besmet te verklaren. Zo moet naar mijn idee vooral worden doorgewerkt aan de beveiliging van het internetstemsysteem, omdat dit zeker op iets langere termijn een geschikte stemvorm lijkt te kunnen zijn. Als de komende verkiezingen onverhoopt in lage opkomstcijfers, bijvoorbeeld van minder dan 20%, resulteren moet het naar mijn mening bovendien denkbaar zijn dat ook de optie van indirecte verkiezingen opnieuw serieus in beeld komt. Weliswaar hebben de waterschappen de afgelopen jaren de stap naar directe verkiezingen gezet en hebben indirecte verkiezingen uit democratisch oogpunt in mijn ogen zeker niet de voorkeur; directe verkiezingen, via welke stemvorm ook, die (te) lage opkomstcijfers genereren, hebben ook zo hun bezwaren. Op voorhand lijkt bijvoorbeeld al te kunnen worden voorspeld dat dit tot hiernieuwde discussie over het bestaansrecht van het waterschap zal leiden en dat is precies waar het niet over zou moeten gaan. Nu anderzijds indirecte verkiezingen lange tijd usance zijn geweest en evidente voordelen hebben (eenvoudig te organiseren, nauwelijks kosten en uitlegbaar), zou daarover ten minste serieus moeten kunnen worden gediscussieerd. De Zeeuwse ervaringen met aan de gemeenteraadsverkiezingen gekoppelde stembusverkiezingen mogen inderdaad aansprekend zijn, maar zouden wel eens een puur Zeeuws fenomeen kunnen zijn. Het waterschap is een functioneel bestuurslichaam; een van de andere verkiezingen afwijkende stemvorm moet ook in dat licht verdedigbaar worden geacht. Het is van belang dat de Kiesraad bij de verdere uitwerking van een en ander vanaf nu nauw betrokken wordt. De waterschapssector kan inderdaad een zeker isolement op dit terrein verweten worden. Dat isolement werd hen in het verleden door de Kiesraad en onderling minder goed communicerende ministeries wél opgedrongen, kan ter verdediging worden aangevoerd.

De in Artikel IVa van de Wet modernisering waterschapsbestel voorgeschreven evaluatie van deze verkiezingen – binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet dient een verslag bij de Staten-Generaal te liggen – is ook in dit verband van belang. Zeker nu deze evaluatie door de Eerste Kamer van een extra lading is voorzien, zal daar straks met buitengewoon veel belangstelling naar worden uitgezien. Hopelijk gaat het aan de staatssecretaris in de Eerste Kamer ontglipte opkomstpercentage, dat volgens haar dicht in de buurt van dat voor provinciale staten zou moeten liggen, in dat kader

niet al te zeer een eigen leven leiden. Het vroegere betoog dat bij waterschapsverkiezingen minder betekenis aan de opkomstcijfers moet worden gehecht doordat de onderlinge krachtsverhoudingen tussen de diverse categorieën reeds tevoren in het reglement zijn vastgelegd, snijdt tegenwoordig door de overstap naar het lijstenstelsel niet langer hout. In waterschapskring zal men zich naar verwachting enigermate willen vastklampen aan Toonens waarschuwing dat hoge opkomstpercentages te denken zouden moeten geven. Ook die waarschuwing kent vanzelfsprekend een zekere minimale ondergrens, maar de discussie zou zich hier na de verkiezingen in ieder geval niet op moeten fixeren.

Een ander wezenlijk verschil met de verkiezingen oude stijl is dat in de nieuwe structuur nog uitsluitend (directe) verkiezingen voor de categorie ingezetenen plaatsvinden, waarbij het personenstelsel is ingeruild voor het lijstenstelsel. Iedere groep met een belang bij water kan een lijst indienen. Dit kunnen én zullen in mijn beleving óók politieke partijen zijn. Dit is een evidente kentering ten opzichte van de bestaande situatie waarin politieke partijen niet konden toetreden tot het waterschapsbestuur. De politieke kleur van de dijkgraaf en de leden van het dagelijks bestuur is in het algemeen desondanks zeer goed bekend. Niettemin luidde het adagium binnen, maar ook buiten waterschapskring: waterschappen doen niet aan (partij)politiek. Er bestaat geen links of rechts waterbeheer. Ongetwijfeld deed men zichzelf hiermee ernstig te kort (de politieke partijen plegen immers uiteenlopend te denken over zaken als de gewenste hoogte van het belastingtarief, het terugdringen van milieuregels, het natuurbelang etc.). De mogelijk daaruit voortvloeiende 'politisering' van het waterschapsbestuur werd niettemin gevreesd. De in het voorontwerp opgenomen uitsluiting van politieke partijen als zodanig, die pas op dringend advies van de Raad van State ongedaan werd gemaakt, is in dit verband veelzeggend. Is die deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen inderdaad een zorgwekkende ontwikkeling? Ik ben geneigd deze vraag om een aantal redenen ontkennend te beantwoorden. Allereerst moet worden vastgesteld dat in de vroegere en thans bestaande waterschapsbesturen reeds leden van politieke partijen vertegenwoordigd waren en zijn. Bij de talrijke indirecte verkiezingen die zijn gehouden, was dit zelfs op voorhand de zekere uitkomst. In het algemeen bestuur van het toenmalige Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden spraken de diverse fracties ook expliciet namens de

(grote) politieke partijen.⁸³³ Ook in het personenstelsel gebruiken veel kandidaten hun partij-afdeling en ledenlijst om voldoende stemmen te behalen. Niets nieuws onder de zon derhalve. De in het nieuwe artikel 31, tweede lid, Waterschapswet opgenomen incompatibiliteitsregeling komt niet zo maar uit de lucht vallen en duidt er reeds op dat in het waterschapsbestuur de nodige statenleden, burgemeesters en wethouders met een politieke signatuur zitting hebben. In de tweede plaats valt er bij het waterschap, ook al blijft het nadrukkelijk een vorm van functioneel bestuur, genoeg te kiezen zoals hiervoor reeds is aangegeven.⁸³⁴ Dat dwingt de politieke partijen een duidelijk standpunt in regionale waterkwesities in te nemen, waardoor het regionale waterbeleid meer aandacht krijgt en aan betekenis wint. De klacht dat ‘de’ politiek zich niet voor water interesseert, kan aldus worden ondervangen. In de derde plaats komen de politieke partijen nu aan de bestuurstafel van het waterschap te zitten, waardoor een bijkomend voordeel kan zijn dat een aantal van deze partijen minder ongenueanceerde standpunten over dat zelfde waterschap in zal nemen. Ten slotte zou een actieve deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen ook in bredere, dat wil zeggen het waterschap overstijgende, zin tot vernieuwing kunnen leiden. Om een concreet voorbeeld te noemen: bij de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer beperkte de gedachtevorming over mogelijke lijstverbindingen zich bij sommige partijen nadrukkelijk tot het samen drinken van een kopje koffie. Op waterschapsniveau zal men hier wellicht gemakkelijker toe besluiten. Dat moet ook wel, aangezien bij de waterschapsverkiezingen maximaal 23 ingezetenenzetels te veroveren zijn. Bij sommige waterschappen ligt dit aantal vanwege een kleiner algemeen bestuur nog beduidend lager. Samenwerking in de vorm van lijstverbindingen kan dan tot extra bestuurszetels leiden en is in zoverre op voorhand zeker niet uitgesloten. Alles bijeengenomen lijkt de deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen met het nodige vertrouwen tegemoetgezien te kunnen worden.

⁸³³ In de officiële stukken van dit zuiveringsschap werd consequent over ‘politieke’ bestuurders en niet over vertegenwoordigers uit gemeentelijke kring gesproken, waarbij werd aangeduid namens welke politieke partij zij het woord voerden. Zie hiervoor ‘Een kwart eeuw waterschap van kwaliteit. Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden 1980–2005’, p. 22.

⁸³⁴ Zie ook mijn column ‘Kiezen voor Water’, MenR 2007/6, p. 329.

Een voor de praktijk misschien ingrijpender gevolg van de nieuwe structuur ligt in het feit dat, anders dan nu (zie artikel 40, eerste lid, Waterschapswet), het dagelijks bestuur van het waterschap niet langer een zg. afspiegelingscollege is, waarin alle in het algemeen bestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden zijn opgenomen. Door de overstap op het lijstenstelsel verandert dus tevens het karakter van het dagelijks bestuur en kunnen coalities en oppositie ontstaan. Juist op dit punt zullen de waterschappen zich moeten prepareren, waarbij weer kan helpen dat de politieke partijen reeds vertrouwd zijn met dergelijke structuren.

De deelname van politieke partijen vormt in mijn ogen dus geen bezwaar en valt bovendien vanuit juridisch oogpunt niet te vermijden. Uit een begin maart 2008 door de UvW georganiseerde voorlichtingsbijeenkomst is gebleken dat CDA, PvdA, VVD, ChristenUnie, SGP en PvdD via eigen lijsten aan de verkiezingen zullen deelnemen. GroenLinks en D66 steunen het initiatief van Water Natuurlijk, een samenwerkingsverband van natuur- en recreatieorganisaties, dat met een lijst aan de verkiezingen zal meedoen. De Algemene Waterschapspartij, een vereniging van politiek 'ongebonden' bestuursleden van waterschappen, zal eveneens aan de verkiezingen deelnemen. Ook andere groeperingen kunnen zich, mits via de notaris van rechtspersoonlijkheid voorzien⁸³⁵, met een lijst melden. Hierbij kan aan een scala van organisaties worden gedacht: eigenaren van woonschepen, hengelsportverenigingen, woningbouwcorporaties, bewonerscomités etc. Ook de drie specifieke belangencategorieën kunnen, zoals in de wetsgeschiedenis tot uitdrukking komt⁸³⁶, via het indienen van een lijst aan de ingezetenenverkiezingen deelnemen. Zo wordt de lijst Water Natuurlijk onder meer gesteund door de Vereniging Natuurmonumenten, zodat de natuurterreinbeheerders via de verkiezingen extra bestuurszetels pogen te veroveren. De wetgever heeft dit, voorzover dat al mogelijk is, niet willen uitsluiten. Voordeel van de nieuwe structuur is dat deze transparanter is. Duidelijk is dat de specifieke categorieën van belanghebbenden reeds via een aantal geborgde, als het ware aan de verkiezingen onttrokken, zetels in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn. Inmiddels is de registratietermijn voor belangengroeperingen gesloten en kan worden vast-

⁸³⁵ Zie de Wet van 20 maart 2008, Stb. 114.

⁸³⁶ TK 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 20.

gesteld dat de animo voor de waterschapsverkiezingen groot is.⁸³⁷ Landelijk hebben zich in totaal bijna 250 groeperingen laten registreren. Per waterschap doen gemiddeld 9 groeperingen mee. Ongeveer de helft hiervan bestaat uit landelijke politieke partijen: CDA, PvdA, VVD, ChristenUnie, SGP en PvdD. Daarnaast doen twee landelijke organisaties, Water Natuurlijk en de Algemene Waterschapspartij, in vrijwel alle waterschappen mee. Ten slotte hebben diverse regionale groeperingen, uiteenlopend van 'Werken aan Water', 'Nuchter waterbeheer', 'Hollands Tij' tot 'Betaalbaar Water', zich laten registreren. Aldus ziet de Werkgroep Van der Vliet zijn wens van een bredere deelname dan alleen politieke partijen (zie paragraaf 9.4) dus duidelijk vervuld.

Hiermee kom ik op het laatste thema, te weten de positie van deze specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur. Men hoeft bepaald geen paragnost te zijn om te voorspellen dat dit thema de komende jaren bovenaan de agenda zal prijken. Alhoewel senator Wagemakers dit absoluut niet voor ogen had, zal zijn stellingname er toe leiden dat de positie van de specifieke belangencategorieën als zodanig ter discussie komt te staan. Niet zo zeer de vraag of de vertegenwoordigers van deze categorieën benoemd óf verkozen dienen te worden, maar veeleer de vraag of zij wel in het waterschapsbestuur thuishoren, zal de discussie domineren. Het minderheidstandpunt van Albers en Brugman in het rapport van de Commissie Merkx zinspeelde bijna 30 jaar geleden reeds op een dergelijk systeem. Voorts wordt gewezen op het eerdere IPO-standpunt van 2001 waarin deze vraag zoals bekend ontkennend werd beantwoord.⁸³⁸ Ook Van Hall liet in een van zijn columns in de Staatscourant reeds een proefballonnetje op door zich op termijn een waterschapsbestuur zonder specifieke belangencategorieën voor te kunnen stellen.⁸³⁹ Van mijn kant breng ik het volgende naar voren.

⁸³⁷ Persbericht Unie van Waterschappen dd. 13 augustus 2008.

⁸³⁸ Ook de Gelderse gedeputeerde Keereweer sprak zich onlangs uit tegen de geborgde zetels in het waterschapsbestuur en typeerde deze als 'een ondemocratische constructie, vergelijkbaar met the House of Lords in Engeland'. Keereweer sprak de hoop uit dat de geborgde zetels na de evaluatie verdwijnen ('Provincies', nummer 4, april 2008, p. 10).

⁸³⁹ Staatscourant van 1 mei 2007, nr. 83, p. 4.

Op voorhand moet worden erkend dat het nodige te zeggen valt voor een waterschapsbestuur dat nog uitsluitend uit ingezetenenvertegenwoordigers zou bestaan. Aldus zou de thans geconstrueerde hybride structuur, waarin het waterschapsbestuur deels direct wordt verkozen en deels wordt benoemd, worden beëindigd, waarmee maximale transparantie wordt geboden. De introductie van het lijstenstelsel stelt de specifieke belangencategorieën bovendien goed in staat om zelf via een lijst aan de verkiezingen deel te nemen dan wel een lijst te steunen die qua programma hun belangen het best behartigt. In zoverre behoeft het vervallen van de geborgde zetels niet rampzalig te zijn. De betreffende categorieën betalen niet alleen waterschapsbelasting, maar ook rijks- en gemeentelijke belastingen, zonder dat daar als zodanig een bestuurlijke representatie mee gepaard gaat. Slechts bij het waterschap is dat het geval, al is de omvang van deze representatie de afgelopen decennia steeds verder teruggelopen. In de nieuwe structuur komt dit tot uitdrukking door de bepaling dat de ingezetenen altijd de meerderheid in het waterschapsbestuur vormen (artikel 13 Waterschapswet). Met name voor de categorie natuurterreinbeheerders geldt ten slotte dat het aandeel in de kosten dusdanig klein is dat de relatie tussen betaling en zeggenschap marginaal is geworden.

Anderzijds heeft de constructie dat in het waterschap niet alleen ingezetenen, maar ook een beperkt aantal specifieke categorieën van belanghebbenden is vertegenwoordigd, de afgelopen decennia goede diensten bewezen en verzekerd dat naast de algemene ook de specifieke taakbelangen bij de taakuitoefening van het waterschap behartigd worden. In zoverre is het de vraag of een dergelijk rigoureuze 'opschoning' van het waterschapsbestuur verstandig is, waarbij vastgesteld kan worden dat de specifieke categorieën nog steeds aantoonbare belangen bij het waterbeheer hebben. Veel meer dan de ingezetenen zijn zij voor hun doelstellingen en dagelijkse activiteiten direct afhankelijk van de wijze waarop het waterschap zijn taken vervult. Alhoewel een zekere 'veralgemenisering' van het waterbeheer en het waterschap niet ontkend kan worden – het collectief belang van het waterbeheer is meer manifest geworden –, kunnen ook in de toekomst enkele specifieke belangencategorieën worden onderscheiden. Juist die betrokkenheid vormt één van de redenen voor de keuze voor de functionele bestuursvorm, moet ten slotte worden bedacht. De argumenten die het bestuur van de UvW in 2001 deden bepleiten om in het waterschapsbestuur

ook enkele zetels voor specifieke belangencategorieën in te ruimen (zie paragraaf 9.4), hebben in zoverre nog weinig van hun kracht verloren.

In essentie houdt de beantwoording van de onderhavige vraag nauw verband met de waarde die wordt gehecht aan de trits. In mijn ogen blijft die waarde in de nabije toekomst bestaan. Ook in die toekomst kunnen belanghebbende categorieën bij de taakuitoefening van het waterschap onderscheiden worden, die daarvoor enerzijds de rekening betalen en zich anderzijds in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd moeten weten. Een wellicht oud principe, maar een principe met toekomstperspectief, waarvoor zoals in hoofdstuk 10 nog zal blijken ook aanknopingspunten zijn te vinden in de Europese Kaderrichtlijn Water, doordat hierin veel waarde aan publieke participatie wordt gehecht. Dat principe resulteert vervolgens inderdaad in het door de Eerste Kamer gesignaleerde ‘hybride’ systeem van een waterschapsbestuur dat in meerderheid bestaat uit (gekozen) ingezetenenvertegenwoordigers en voor een klein deel uit (benoemde) vertegenwoordigers van enkele specifieke belangengroepen. Het waterschap verkeert qua samenstelling en verkiezing van zijn bestuur daardoor als het ware in een tussenpositie met aan de ene kant de lichamen van algemeen bestuur en aan de andere kant de lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De hamvraag is of dit hybride systeem nu zo bezwaarlijk is. Naar mijn overtuiging is het veel minder bezwaarlijk dan een bestuur waarin voor de specifieke belangengroepen niet langer plek is. Het in de Eerste Kamer gememoreerde adagium ‘No taxation without representation’ mag historisch gezien vooral op een vorm van representatie door middel van actief kiesrecht duiden, de trits belang–betaling–zeggenschap heeft tot dusver aan dit adagium een extra lading gegeven doordat de betalende categorieën belanghebbenden zich steeds uit eigen kring in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd hebben geweten. Wanneer sprake zou zijn van een eendimensionaal, dat wil zeggen uitsluitend uit ingezetenen bestaand, samengesteld waterschapsbestuur wordt dit uitgangspunt verlaten. Hierdoor ontstaat het risico dat de belangen van deze categorieën bij de taakuitoefening uit het zicht verdwijnen. Bovendien zal de medewerking van deze categorieën, die bij veel projecten noodzakelijk is doordat zij doorgaans over de eigendom van de grond beschikken, moeizamer tot stand komen. Bij een functioneel gedecentraliseerd lichaam als het waterschap kan een functioneel samengesteld bestuur verdedigd worden. Voor het te veel op dezelfde leest willen schoeien van het waterschap als provincies en gemeenten moet, anders ge-

zegd, gewaakt worden. Ook van het door Van den Berg in zijn dissertatie gepresenteerde participatieaspect en de door Toonen aanbevolen belangengroependemocratie zou anders weinig resteren.

De wettelijke verplichte evaluatie van de komende landelijke waterschapsverkiezingen en het mede op basis daarvan te baseren advies van de – tijdelijk versterkte – CAW zullen zonder twijfel aanknopingspunten bieden om de onderhavige vraag weloverwogen en doeltreffend te kunnen beantwoorden. Nadrukkelijk moet er in dat kader voor zorggedragen worden dat de discussie zich inderdaad toespitst op de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. De CAW doet er daarbij goed aan zich bij de samenstelling van het bestuur bewust te tonen van het karakter van het waterschap van ‘belangengroependemocratie’. Wat de verkiezing van dat bestuur betreft, vormen de waterschapsverkiezingen van eind 2008 een lakmoesproef. Als die verkiezing niet adequaat valt te organiseren, moet een terugkeer naar indirecte verkiezingen zoals gezegd niet op voorhand taboe worden verklaard. Weliswaar hebben directe verkiezingen uit democratisch oogpunt ontegenzeggelijk de voorkeur en doen deze recht aan de principiële uitspraak van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Waterschapswet; anderzijds is, zoals dit hoofdstuk heeft laten zien, geruime tijd sprake geweest van indirecte verkiezingen, die wat organisatie betreft eenvoudig te realiseren zijn. Als zodanig blijven indirecte verkiezingen (via de gemeenteraden) een optie die indien nodig opnieuw in beeld moet kunnen komen. De verplichte evaluatie van de verkiezingen zal in dat opzicht de nodige gegevens aanreiken (opkomstcijfers, kostenaspect en dergelijke). Een zeker risico bij het komende advies vormt overigens het feit dat één verkiezingsronde nieuwe stijl oogt als een enigszins wankelende basis om gefundeerde besluiten te kunnen nemen. Weliswaar geldt dit minder voor de verkiezingstechniek, maar voor een deugdelijke beantwoording van de veel bredere vraag op welke wijze het waterschapsbestuur het beste kan worden samengesteld, zouden de waterschapsbesturen nieuwe stijl misschien eerst een zittingsperiode van vier jaar moeten kunnen volmaken. Pas dan komt immers naar voren hoe het waterschapsbestuur nieuwe stijl in de praktijk functioneert en kunnen indien nodig proefondervindelijk nadere stappen worden gezet. Het kan geen kwaad als de CAW zich hiervoor in haar advies gevoelig toont.

Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een inventarisatie van mogelijke criteria voor het toetsingskader van hoofdstuk 11. Ondanks de relatieve lengte heeft dit hoofdstuk vooral één centraal criterium opgeleverd. Dit criterium luidt dat de bij het waterbeheer betrokken belangengroepen – en dat zijn er meer dan alleen de categorie ingezetenen – zich bestuurlijk gezien vertegenwoordigd moeten weten. Ook in de toekomst valt bij het (regionale) waterbeheer een aantal algemene en specifieke belangengroepen te onderscheiden. Enerzijds wordt van deze belangengroepen in de vorm van een belastingaanslag een financiële bijdrage in de kosten van het waterbeheer gevraagd waarmee deze financiering adequaat is geregeld; anderzijds moet er blijvend in worden voorzien dat tegenover deze financiële bijdrage bestuurlijke zeggenschap en participatie staat. De trits heeft in dit opzicht zeker toekomstwaarde.

10 De Europese Kaderrichtlijn Water en het waterschapsmodel

10.1 Inleiding

Uit de voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat het waterschap een zelfstandige en belangrijke plaats in het Nederlandse staatsbestel inneemt. Daarbij moet niet de indruk ontstaan alsof het waterschap een specifiek Nederlands fenomeen zou zijn. Reeds in het rapport van de Studiecommissie Waterschappen was in bijlage 6 een vrij uitvoerig overzicht opgenomen waaruit bleek dat ook in andere, vooral West-Europese, landen waterschappen voorkomen of organisaties die daarmee in bepaalde opzichten vergelijkbaar zijn.⁸⁴⁰ In dat kader kwamen onder meer de Belgische polders en wateringen, de Duitse wasserverbände, de Engelse river boards en drainage authorities alsmede de Franse associations syndicales en comité de bassins aan de orde.⁸⁴¹ De vergelijkbaarheid van deze organisaties met de Nederlandse waterschappen schuilt vooral in de tot de waterstaatszorg beperkte taakstelling. Wat de financiering en de samenstelling en verkiezing van het bestuur betreft bestaan er grote verschillen.

Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel in de Eerste Kamer kwam de internationale context aan de orde. Een vraag van de fracties van D66 en de OSF⁸⁴² met als onmiskenbare ondertoon dat Nederland met zijn waterschappen internationaal gezien wel een uitzonderingspositie zou inne-

⁸⁴⁰ Rapport 'Het waterschap en zijn toekomst', p. 84–96.

⁸⁴¹ Sneeep (diss., p. 7) moest weinig van deze buitenlandse 'waterschappen' hebben omdat hun besturen minder democratisch samengesteld waren. Zie voor een beknopt overzicht van de organisatie van het waterbeheer in het buitenland de bijdragen van A.G. van Malenstein in 'Waterschappen in Nederland', p. 171–178, van C.H.V. de Villeneuve in 'Lex aquarum, Liber Amicorum', p. 73–83, en specifiek voor de organisatie in Duitsland Heemskerk (diss.), p. 157–166, en in Vlaanderen de bijdrage van Gwendoline Gonsaeles in 'Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland', p. 45–70. Zie ten slotte voor een actueel overzicht van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in een veertiental landen binnen en buiten Europa het rapport 'In search of good watergovernance. An exploration of watergovernance arrangements abroad', DHV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DG Water, Den Haag 2008.

⁸⁴² EK 2006–2007, 30601, B. p. 7.

men, bood de staatssecretaris de gelegenheid nog eens op de West-Europese counterparts van het Nederlandse waterschap te wijzen.⁸⁴³ Daarbij werd door haar ook geattendeerd op het bestaan van de EUWMA, de European Union of Water Management Associations, waarin de koepelorganisaties van decentrale waterbeheerders uit een aantal Europese landen samenwerken en waarvan het secretariaat momenteel bij de UvW berust. In haar antwoord benadrukte de staatssecretaris voorts dat bedoelde organisaties op onderdelen onderling weliswaar verschillen, maar op een aantal punten een zekere gelijkenis vertonen.

Die gelijkenis geldt zeker ook voor de toenemende stroom internationale regels, met name in de vorm van EG-richtlijnen, waarmee al deze organisaties zich de afgelopen jaren geconfronteerd hebben gezien. Richtlijnen die eisen stellen aan de wijze waarop zij hun taken op het terrein van het waterbeheer uitoefenen en doelen bevatten die zij moeten nastreven dan wel bereiken. Het aantal EG-richtlijnen met concrete consequenties voor de dagelijkse praktijk van het waterbeheer is nauwelijks te overzien.⁸⁴⁴ Het is dan ook allesbehalve een overbodige luxe dat de van eind 2000 daterende Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)⁸⁴⁵, zij het op termijn, een zekere stroomlijning in het Brusselse regelwoud wil aanbrengen, doordat een flink aantal oudere waterrichtlijnen komt te vervallen. De KRW is ook in ander opzicht van buitengewone betekenis, waarbij dan niet zo zeer aan de beleidsinhoudelijke doelstellingen, maar aan de 'institutionele' elementen van deze richtlijn moet worden gedacht. Ik doel dan met name op de in deze richtlijn vastgelegde stroomgebiedbenadering, de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteiten, het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten, de stroomgebiedbeheerplannen en de publieke participatie. In de vorige hoofdstukken heeft de nationale wet- en regelgeving inzake het waterschap centraal gestaan. In dit hoofdstuk

⁸⁴³ EK 2006–2007, 30601, C. p. 10.

⁸⁴⁴ Zie de door het Centrum voor Omgevingsrecht van de Universiteit Utrecht in opdracht van de STOWA verzorgde publicatie 'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer', STOWA-boekenreeksnummer 18, Utrecht 2003, waarvan eind april 2008 onder redactie van H.F.M.W. van Rijswijk een volledig geactualiseerde uitgave is verschenen, alsmede de bijdrage van Th.G. Drupsteen, getiteld 'Europees Waterrecht', in 'Lex aquarum, Liber Amicorum', p. 91–105.

staat de Europese wetgeving centraal en wordt het waterschapsmodel getoetst aan genoemde institutionele elementen van de KRW. Dit vormt thans in zoverre een lacune dat in de vele literatuur die inmiddels over deze richtlijn is verschenen⁸⁴⁶, doorgaans de beleidsinhoudelijke consequenties de insteek vormen, waardoor de institutionele consequenties er niet zelden nogal bekaaid van af komen. De eerdergenoemde EUWMA toonde zich al in een vroeg stadium bewust van mogelijke institutionele gevolgen en bood reeds tijdens de totstandkoming van de KRW, begin oktober 1998, een memorandum aan het Europese Parlement aan. Daarin beklemtoonde de EUWMA dat het waterbeheer ook in de toekomst aan competente, functioneel gedecentraliseerde overheidslichamen opgedragen diende te blijven worden en dat de richtlijn dus niet tot (re)centralisatie zou moeten leiden.⁸⁴⁷

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse waterschap getoetst aan de institutionele elementen van de KRW. Nagegaan wordt hoe het waterschap deze elementen 'scoort' en of de KRW bepaalde consequenties voor de waterschapsorganisatie heeft. Alvorens daartoe over te gaan, wordt voor een goed begrip in de volgende twee paragrafen stilgestaan bij de hoofdlijnen van de KRW en bij de totstandkoming en strekking van de betreffende implementatiewet.

10.2 Hoofdlijnen KRW

⁸⁴⁵ Richtlijn 2000/60, PbEG 2000 L 327/1.

⁸⁴⁶ Zie in het bijzonder de dissertatie van H.F.M.W. van Rijswick, 'De kwaliteit van water', Utrecht 2001 en 'Europese Kaderrichtlijn Water. Een artikelenreeks', onder redactie van H.J.M. Havekes, 2^e druk, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001 en de aldaar genoemde verdere literatuur, en voorts 'Watersysteembeheer, de grens over. Opstellen ter gelegenheid van de jaarvergadering 1999 van de Vereniging voor Waterstaatsbestuur en Waterstaatsrecht', J.C. de Looff en J.M.H. Thelen (red.), Maastricht 1999, met bijdragen van J.G.M. Alders, C.H.V. de Villeneuve, A.J.A.M. Segers en A. van Hall, alsmede het themanummer Water van TMR 2003/11 met bijdragen van J.L. Spier, H.F.M.W. van Rijswick, A. van Hall, H.J.M. Havekes en G.A. Biezeveld. Ook de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn Water bevat een overzicht van relevante literatuur (TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 55).

⁸⁴⁷ Zie G.R.M. van Dijk en H.J.M. Havekes, 'Europees waterbeleid en de lokale overheid', *Ars Aequi* themanummer Water, mei 1999, p. 389–396.

De inhoud en strekking van de KRW laten zich op hoofdlijnen als volgt omschrijven. Het is goed om te openen met de – overigens pas laat ingevoegde – allereerste overweging van de richtlijn, die in de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel als een ‘klaroenstoot’ wordt gekwalificeerd.⁸⁴⁸ Deze overweging luidt: ‘Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.’ Onmiskenbaar komt hieruit naar voren dat de overheid bij die bescherming en verdediging een belangrijke rol wordt toegedicht. De zestiende overweging illustreert dat ook een verdere integratie van de bescherming en het duurzaam beheer van water in andere communautaire beleidsterreinen nagestreefd wordt, zoals het energie–, het vervoer–, het landbouw–, het visserij–, het regionaal en het toeristisch beleid.

Het centrale doel van de KRW is opgenomen in artikel 1:

‘Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

- a aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;
- b duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- c verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen;
- d wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen;
- e wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, en dat zodoende bijdraagt tot:

⁸⁴⁸ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 1.

- de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water;
- een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater;
- de bescherming van territoriale en mariene wateren;
- het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en te elimineren, door communautaire maatregelen uit hoofde van artikel 16, lid 3, tot stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen, om uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedragen.'

Kennisneming van deze bepaling leert dat het doel van de KRW nog overwegend in de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater ligt. Dit blijkt ook uit de artikelen 16 en 17, die strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging en ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging in het vooruitzicht stellen. Soortgelijke strategieën voor de bestrijding van overstromingen en verdroging, welke thema's in artikel 1 slechts even aangestipt worden, ontbreken nog.⁸⁴⁹ 'Nog', aangezien de uitwerking inmiddels een eind verder is en eind 2007 een Europese Hoogwaterrichtlijn in werking is getreden.⁸⁵⁰

Artikel 2 bevat vervolgens een groot aantal definities van in de KRW gehanteerde begrippen, terwijl artikel 3 de lidstaten verplicht om de afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied te bepalen en toe te wijzen aan afzonderlijke, al dan niet internationale, stroomgebieddistricten. Ook kleine stroomgebieden mogen, zonder dat dit verplicht is, worden samengevoegd met grotere of met aangrenzende kleine stroomgebieden om, waar zulks dienstig is, één stroomgebieddistrict te vormen. Grondwater en kustwateren worden toegewezen aan het dichtsbijgelegen of het (de) meest geschikte stroomgebieddistrict(en). Voorts schrijft artikel 3 voor

⁸⁴⁹ De reden voor deze eenzijdige aandacht voor de (grond)waterkwaliteit ligt in de andere Europese besluitvormingsprocedure. Zie de bijdrage van P. Saager aan 'De Europese Kaderrichtlijn Water. Een artikelenreeks', p. 19.

⁸⁵⁰ Richtlijn 2007/60/EG, PbEG L 288 inzake beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

dat de lidstaten moeten zorgen voor de ‘passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit’, voor de toepassing van de bepalingen van de richtlijn binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied. In geval van internationale stroomgebiedsdistricten dient deze toewijzing en aanwijzing een internationaal karakter te hebben.

Artikel 4 omvat de milieudoelstellingen van de KRW voor oppervlaktewateren, grondwater en de zg. beschermde gebieden en benoemt 2015 als ijkjaar waarin – onverminderd de verlengingsmogelijkheden – de goede toestand van het oppervlaktewater en grondwater moet worden bereikt.

Artikel 5 voorziet in de analyse van de kenmerken van de stroomgebiedsdistricten, de beoordeling van de milieueffecten van menselijke activiteiten en de economische analyse van het watergebruik, terwijl artikel 6 verplicht tot het aanleggen van registers van de zg. beschermde gebieden. Dit zijn gebieden die in het kader van specifieke communautaire wetgeving bijzondere bescherming behoeven vanwege hun oppervlakte- of grondwater of voor het behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten. Hierbij moet in het bijzonder aan de gebieden worden gedacht die zijn aangewezen krachtens de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater en de Nitraatrichtlijn of voor waterwinning.

Artikel 7 bevat enkele bijzondere bepalingen inzake voor drinkwateronttrekkingen gebruikt water en artikel 8 voorziet in de opstelling van monitoringprogramma’s voor de oppervlaktewatertoestand, de grondwatertoestand en die van beschermde gebieden.

Artikel 9 draagt de lidstaten op rekening te houden met het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten overeenkomstig met name het beginsel de verbruiker betaalt. Daartoe moeten de lidstaten er tegen het jaar 2010 voor zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van de KRW. Voorts moeten de diverse watergebruiksectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een ‘redelijke bijdrage’ leveren aan de kostenterugwinning van waterdiensten.

Artikel 10 bevat de basis voor een gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen, die moet bestaan uit op de beste beschikbare techniek gebaseerde emissiebeheersingsmaatregelen, toepasselijke emissiegrenswaarden of, in geval

van diffuse effecten, beheersingsmaatregelen met inbegrip van de beste milieu-praktijken, zoals deze zijn vervat in een aantal met name genoemde andere richtlijnen.

Artikel 11 schrijft de opstelling van een maatregelenprogramma voor elk stroomgebieddistrict voor teneinde de milieudoelstellingen van de KRW te bereiken. Dit programma dient een aantal nader aangeduide basismaatregelen te omvatten en waar nodig aanvullende maatregelen.

Artikel 12 bevat een regeling voor landsgrensoverschrijdende problemen die niet door individuele lidstaten kunnen worden opgelost. Dergelijke problemen kunnen, bij voorkeur voorzien van aanbevelingen voor de oplossing daarvan, aan de Europese Commissie worden voorgelegd die daarop binnen zes maanden reageert.

Artikel 13 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheerplan wordt opgesteld. Indien sprake is van een internationaal stroomgebieddistrict kan een internationaal stroomgebiedbeheerplan worden opgesteld. Deze stroomgebiedbeheerplannen moeten ingevolge bijlage VII onder meer een algemene beschrijving van de kenmerken van het stroomgebieddistrict bevatten, een overzicht van de significante belastingen en effecten van menselijke activiteiten, de beschermde gebieden, de resultaten van de monitoringprogramma's, de milieudoelstellingen, de economische analyse van het watergebruik, een samenvatting van het maatregelenprogramma en de lijst van bevoegde autoriteiten. De stroomgebiedbeheerplannen moeten uiterlijk eind 2009 worden gepubliceerd en vervolgens om de zes jaren worden getoetst en bijgesteld.

Artikel 14 draagt de lidstaten op de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van de KRW aan te moedigen, met name bij de opstelling, herziening en aanpassing van de stroomgebiedbeheerplannen. Daartoe moet een aantal nader genoemde documenten worden gepubliceerd en voor commentaar ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers. Onder meer betreft dit het ontwerp-stroomgebiedbeheerplan dat minstens één jaar voor inwerkingtreding moet worden verspreid.

Artikel 15 behelst enkele rapportageverplichtingen. Zo moeten de lidstaten de stroomgebiedbeheerplannen en latere versies daarvan toezenden aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten.

De artikelen 16 en 17 bevatten de basis voor de vaststelling van nadere Europese strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging en ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging.

Artikel 18 verplicht de Commissie om uiterlijk in 2012 en vervolgens om de zes jaren een verslag over de uitvoering van de KRW te publiceren en voor te leggen aan het Europees Parlement en de Raad.

In de artikelen 19 t/m 21 zijn achtereenvolgens de (indicatieve) plannen van de Commissie inzake maatregelen met gevolgen voor de 'waterwetgeving', de technische aanpassing van de KRW en de instelling van een regelgevend comité, dat de Commissie bijstaat, geregeld.

Artikel 22 bevat de intrekking van nader aangeduide communautaire wetgeving waaronder hoofdzakelijk een aantal eerdere waterrichtlijnen, zoals de oude 'kaderrichtlijn' uit 1976.⁸⁵¹ Enig geduld dient hierbij overigens te worden opgebracht. Een tweetal richtlijnen en één beschikking zijn per eind 2007 vervallen; een viertal richtlijnen, waaronder genoemde eerdere kaderrichtlijn, komt pas eind 2013 te vervallen.

Artikel 23 verplicht de lidstaten sancties op overtreding van de overeenkomstig de KRW vastgestelde nationale bepalingen vast te stellen. Deze sancties dienen 'doeltreffend, evenredig en afschrikkend' te zijn.

Artikel 24 draagt de lidstaten op de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk drie jaren na de inwerkingtreding van de KRW aan deze richtlijn te voldoen. Ingevolge artikel 25 is deze inwerkingtreddingsdatum gelijk aan de publicatiedatum, in casu 22 december 2000. De implementatietermijn liep dus tot 22 december 2003. Het slotartikel 26 bepaalt dat de richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Met voorgaande beschouwing zijn de inhoud en strekking van de KRW op hoofdlijnen geschetst. Het elftal bijlagen blijft hier verder buiten beschouwing.

10.3 Implementatiewet EG–kaderrichtlijn water

⁸⁵¹ Richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, Pb. 1976 L 129/23.

De implementatietermijn voor de KRW liep tot 22 december 2003. Het desbetreffende wetsvoorstel, dat was voorbereid door een ambtelijke projectgroep waarin ook IPO en UvW vertegenwoordigd waren, werd begin maart 2003 ingediend bij de Tweede Kamer.⁸⁵² Dit wetsvoorstel voorzag in een bescheiden wijziging van de Wet op de waterhuishouding (Wwh) en de Wet milieubeheer (Wm). Dat ‘bescheiden’ karakter had een viertal oorzaken. In de eerste plaats vloeide dit voort uit de algemene beleidslijn van het kabinet om bij de uitvoering van EG-richtlijnen te kiezen voor een zg. strikte implementatie. Op grond hiervan moeten de wettelijke maatregelen zich nadrukkelijk beperken tot hetgeen volgens EG-recht verplicht is en niet tevens dienen als voertuig voor (ander) nationaal beleid. Om een niet eens zo willekeurig voorbeeld te noemen: het implementatiewetsvoorstel mocht niet worden aangegrepen om tegelijkertijd de lang verbeide integratie van waterwetgeving tot stand te brengen.⁸⁵³ Dit principe van strikte implementatie beoogt te bevorderen dat EG-richtlijnen tijdig worden geïmplementeerd. In de tweede plaats houdt dit verband met het feit dat bij de implementatie is aangesloten bij de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer, waarin zowel Rijk, provincies, waterschappen als gemeenten publieke taken uitoefenen. Bij de verplichte aanwijzing van ‘bevoegde autoriteiten’ als bedoeld in artikel 3 KRW werd afgezien van een op zichzelf denkbare herschikking van taken. Het Rijk is vanwege de internationale dimensie weliswaar aangewezen als ‘coördinerende’ bevoegde autoriteit; de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten zijn echter eveneens bevoegde autoriteiten, voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de stroomgebiedsdistricten betreft. ‘Hun huidige rol daarin zal in grote lijnen onveranderd blijven’, werd in de memorie van toelichting verzekerd. Daarbij werd aangegeven dat de verplichtingen voor gemeenten bij de uitvoering van de KRW beperkt zijn en de kostenterugwinning voor het rioleringsbeheer betreffen.⁸⁵⁴ De uitvoering van de KRW wordt dus nadrukkelijk als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien. Deze typische ‘polderoplossing’ – de Nederlandse tak van de

⁸⁵² TK 2002–2003, 28808, nrs. 1–4.

⁸⁵³ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 20.

⁸⁵⁴ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 12.

EUWMA kon gerust zijn⁸⁵⁵ – voorkomt uitgebreide wettelijke ingrepen. In de derde plaats vloeit het bescheiden karakter van het wetsvoorstel voort uit het feit dat voor de regeling van het stroomgebiedbeheerplan als bedoeld in artikel 13 KRW het reeds bestaande planstelsel uit de Wwh als ‘voertuig’ is gebruikt. De betreffende plannen voor Eems, Rijn, Maas en Schelde worden uiteindelijk volledig opgenomen in de Nota waterhuishouding, waarbij de inbreng in belangrijke mate vanuit decentrale niveaus wordt geleverd.⁸⁵⁶ Het bestaande planstelsel moest weliswaar op onderdelen klaargestoomd worden voor de beoogde stroomgebiedbeheerplannen; ook hier konden uitgebreide wettelijke maatregelen achterwege blijven. De vierde en laatste oorzaak ligt in het gegeven dat ons land met de Wvo, de Wvz, de Gww en de Wwh simpelweg al de nodige waterwetgeving kent met onder meer vergunning-, heffing- en planstelsels. In veel opzichten sluiten deze wettelijke regelingen reeds goed aan bij het gedachtegoed van de KRW, zodat uitgebreide nieuwe regelingen niet nodig waren.

Alvorens de diverse elementen van de implementatiewet nader te analyseren, dient de totstandkomingsgeschiedenis daarvan kort te worden aangestipt. Het betreffende wetsvoorstel werd zoals gezegd begin maart 2003 bij de Tweede Kamer ingediend. Misschien niet heel lang voor de uiterste implementatiedatum van 22 december 2003; het Ministerie van Verkeer en Waterstaat moet ongetwijfeld gedacht hebben dat dit vanwege de beperkte strekking van het wetsvoorstel geen problemen zou opleveren. Aanvankelijk zag het daar ook naar uit. Er was sprake van een compact en helder wetsvoorstel dat de uit de KRW voortvloeiende wettelijke ingrepen duidelijk beschreef en bovendien een niet overbodige uiteenzetting over de betekenis van de KRW zélf bevatte. Bovendien voorzag het wetsvoorstel uitsluitend in de benodigde ‘overheidsmachinerie’ en veroorzaakte dat geen administratieve of andere lasten voor het bedrijfsleven. Kosten van nieuwe maatregelen voor

⁸⁵⁵ In overweging 24 bij meergenoemde Hoogwaterrichtlijn is het belang van een prominente positie voor decentrale autoriteiten sterker verankerd dan in de KRW: ‘... dient een aanzienlijke beslissingsbevoegdheid te worden overgelaten aan het plaatselijke en het regionale niveau, met name wat de organisatie en verantwoordelijkheid van de instanties betreft’.

⁸⁵⁶ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 24–25.

burgers en bedrijven zouden pas vanaf 2006 in het kader van de voorbereiding van de eerste stroomgebiedbeheerplannen aan de orde komen.⁸⁵⁷ Uit het medio juni 2003 door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat vastgestelde verslag viel evenwel reeds af te leiden dat dit een al te optimistische benadering van de politieke realiteit was. De Tweede Kamer maakte zich overduidelijk zorgen over de precieze gevolgen van het wetsvoorstel of beter gezegd van de KRW voor de diverse maatschappelijke sectoren. Wat is, zo wilde men graag weten, de Nederlandse ambitie? Bovendien werd het implementatieproces tot dan toe als een overwegend ambtelijke activiteit gekarakteriseerd waarbij maatschappelijke groeperingen te lang buiten de deur waren gehouden. In de pas begin oktober 2003 uitgebrachte nota naar aanleiding van het verslag, die vergezeld ging van een beknopte nota van wijziging, leek al enigszins het besef doorgebroken dat de aanvankelijke insteek misschien al te rooskleurig was geweest. ‘Op de korte termijn’ – zo werd de Tweede Kamer medegedeeld⁸⁵⁸ – ‘zijn de inspanningen erop gericht dat bij overheden en belanghebbenden een gemeenschappelijk beeld ontstaat welk ambitieniveau we met de implementatie van de kaderrichtlijn nastreven, mede in het licht van de maatregelen die daaruit kunnen voortvloeien en de kosten daarvan.’ Spoedig zou hiertoe door de betrokken bewindslieden in overleg met de bestuurlijke partners een notitie voor de Tweede Kamer worden opgesteld. Een klein tipje van de sluier werd reeds opgelicht; uitgangspunt voor het ambitieniveau zou voortzetting van het bestaande Nederlandse waterkwaliteitsbeleid zijn, voorzover de normering van de KRW dit althans zou toelaten.⁸⁵⁹ Duidelijk was het Nederlandse ambitieniveau hiermee echter nog allerminst.

Kort daarop ging het volledig mis. Reden hiervan was het uitkomen van een scenariostudie van het bureau Alterra waaruit bij een worst-case scenario buitengewoon ingrijpende consequenties van de implementatie van de KRW voor met name de agrarische sector naar voren kwamen. Die sector kon de verhuisdoos maar vast beter te voorschijn halen. Het zal in het licht van het voorgaande geen verwondering wekken dat de Tweede Kamer de hakken op dat moment echt in het zand zet-

⁸⁵⁷ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 20.

⁸⁵⁸ TK 2003–2004, 28808, nr. 6, p. 2.

⁸⁵⁹ TK 2003–2004, 28808, nr. 12.

te en het wetsvoorstel niet eerder wenste te behandelen nadat absolute duidelijkheid over het ambitieniveau zou zijn geboden. Een enigszins sussende brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de Alterra-studie kon dit niet voorkomen. Pas eind april 2004 – dus reeds ruim na het verstrijken van de implementatietermijn – zond de staatssecretaris een desbetreffende notitie, getiteld ‘Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland’, aan de Tweede Kamer toe. In de begeleidende brief benadrukte zij dat de insteek van de regering ‘realistisch en pragmatisch’ is: ‘implementatie van de richtlijn moet leiden tot haalbare en betaalbare doelen. Uitgangspunt daarbij is het voldoen aan de minimum vereisten van de Europese richtlijn en daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij het bestaande Nederlandse beleid.’ Aan het eind van haar brief⁸⁶⁰ sprak de staatssecretaris opnieuw haar hoop uit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel met deze aanvullende informatie met voorrang zou willen afhandelen. Eind mei 2004 herhaalde zij deze oproep met een verwijzing naar de ingebrekestelling die Nederland inmiddels van de Europese Commissie had mogen ontvangen.⁸⁶¹ Pas vlak vóór het zomerreces behandelde de Tweede Kamer het implementatiewetsvoorstel in een wetgevingsoverleg. Niet dan nadat nog enkele amendementen en moties waren aangenomen, stemde de Tweede Kamer bijna schoorvoetend met het wetsvoorstel in.

Vervolgens ging de Eerste Kamer ook niet bepaald over één nacht ijs. Nadat medio oktober 2004 door de vaste commissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, voor Verkeer en Waterstaat en voor Milieu een voorlopig verslag was vastgesteld en een goede maand later via een memorie van antwoord was beantwoord, volgde eind december 2004 een nieuw voorlopig verslag en medio februari 2005 een nadere memorie van antwoord. Pas op 5 april 2005 werd het wetsvoorstel mondeling behandeld en zonder stemming aangenomen. Reeds twee dagen later werd de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water in het Staatsblad gepubliceerd.⁸⁶² Voor de inwerkingtreding van de wet betekende dit - gezien Artikel III –

⁸⁶⁰ TK 2003–2004, 28808, nr. 11.

⁸⁶¹ TK 2003–2004, 28808, nr. 13.

⁸⁶² Wet van 7 april 2005, Stb. 303.

dat de bepalingen inzake het planstelsel met ingang van 22 december 2006 en de overige bepalingen met ingang van 22 juni 2005 in werking zijn getreden.

Al met al was sprake van een buitengewoon zware legislatieve bevalling, waarbij de kritiek zich niet zo zeer op het implementatiewetsvoorstel zélf als wel op de achterliggende en reeds drie jaren eerder vastgestelde en in werking getreden KRW concentreerde. In het (verre) voortraject was overduidelijk het nodige mis gegaan: achteraf kan niet anders worden geconcludeerd. Onduidelijkheid over de Nederlandse ambitie⁸⁶³ die gepaard ging met een stevig, maar nogal misplaatst politiek gevoel het braafste jongetje in de Europees (water)klas te zijn, stond uiteindelijk een tijdige implementatie van de KRW in de weg. Het belang van een tijdige implementatie maakte weinig indruk.⁸⁶⁴ Onvoldoende leefde het besef dat dergelijke vragen vóór de vaststelling van de KRW aan de orde hadden moeten komen en dat ook zonder implementatiewet de rechtstreeks werkende bepalingen van de KRW, zoals de emissiegrenswaarden en milieukwaliteitseisen, in Nederland tot het geldend recht behoren.⁸⁶⁵ Bovendien werd te veel naar de kosten en te weinig naar de baten van de KRW gekeken.⁸⁶⁶ Aldus kon ook de Europese Kaderrichtlijn Water

⁸⁶³ Uit een recente brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 2 juni 2008 (TK 2007–2008, 27625, nr. 119) blijkt dat Nederland inzet op een gefaseerde uitvoering van de KRW-doelen tot 2027, waarbij uiteindelijk voor een aantal parameters gebruik zal moeten worden gemaakt van de mogelijkheid tot doelverlaging die de KRW biedt. De staatssecretaris besluit haar brief met het uitspreken van de overtuiging ‘dat Nederland met deze aanpak op een maatschappelijk verantwoorde, pragmatische, haalbare en betaalbare wijze aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Water uitvoering geeft’.

⁸⁶⁴ Zie de redactionele verzuchting van H.F.M.W. van Rijswijk, TO 2004, nr. 3, p. 81.

⁸⁶⁵ Zie H.F.M.W. van Rijswijk (red.), ‘EG-recht en de praktijk van het waterbeheer’, p. 49 en 424.

⁸⁶⁶ Zie in deze zin ook de bijdrage ‘Schoner water kan geld opleveren’ van Lambert Verheijen en Tom Bade in Trouw van 31 juli 2008. Verheijen en Bade betogen dat de jaarlijkse kosten van het waterbeheer van het Waterschap Aa en Maas 90 miljoen euro bedragen; de jaarlijkse baten in de vorm van nettowinsten van agrariërs en watergerelateerde bedrijven, jaarlijks stijgende waarden van huizen en de belastingen die hieraan worden onttrokken bedragen 170 miljoen euro. Voor iedere euro die het waterschap uitgeeft, krijgt de samenleving als geheel er dus bijna twee voor terug. Zie voor het achterliggende onderzoeksrapport ‘De economie van het schap.

worden toegevoegd aan de lange lijst van Europese water- en milieurichtlijnen die in Nederland niet tijdig dan wel niet correct zijn omgezet.⁸⁶⁷ Inmiddels is dit overigens al weer historie, zodat daar niet langer bij hoeft te worden stilgestaan. Van meer belang is om na te gaan welke wijzigingen de onderhavige implementatiewet met zich heeft meegebracht.

Zoals gezegd heeft de implementatiewet voorzien in een bescheiden wijziging van de Wwh en de Wm. Voor de Wwh betreft dit vooral het daarin opgenomen planstelsel en voor de Wm de regeling van de milieukwaliteitseisen. Voorts is in laatstgenoemde wet de basis gelegd voor de ingevolge de KRW verplichte monitoringprogramma's en registers voor beschermde gebieden. Concreet gaat het om de navolgende wijzigingen.

In artikel 1 Wwh zijn de begripsomschrijvingen op de leest van de KRW geschoeid, zodat daarin nu ook omschrijvingen zijn opgenomen van de begrippen 'stroomgebied', 'stroomgebieddistrict' en '(internationaal) stroomgebiedbeheerplan'.

Het nieuwe artikel 1a Wwh regelt de inwerkingtreding van toekomstige technische aanpassingen van de KRW als bedoeld in artikel 20 van deze richtlijn.

In het nieuwe artikel 2a Wwh wordt het Nederlandse grondgebied ingedeeld in de op Nederlands grondgebied gelegen delen van de stroomgebieddistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Ook de territoriale zee wordt (voor een beperkt deel⁸⁶⁸) aan deze stroomgebieddistricten toegerekend. Er is nadrukkelijk afgezien van de aanwijzing van internationale stroomgebieddistricten, waarvoor de KRW in beginsel

Over de Economische Betekenis van een Waterschap', Kenniscentrum Triple E en Waterschap Aa en Maas, Den Bosch 2008.

⁸⁶⁷ Zie de eerdergenoemde STOWA-uitgave uit 2003, de bijdrage van H.F.M.W. van Rijswijk aan 'Lex Dura, Sed Lex. Opstellen over de handhaving van omgevingsrecht', onder redactie van Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en R.J.G.M. Widdershoven, Utrecht 2005, p. 177–194, en haar bijdrage 'Waterrecht op orde en in goede toestand' in 'Weids water', p. 463–491.

⁸⁶⁸ Voor zover deze gelegen is aan de landzijde van de lijn waarvan elk punt zich bevindt op een afstand van een internationale zeemijl (1852 m), gemeten zeewaarts vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 Wet grenzen Nederlandse territoriale zee of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet.

wél ruimte biedt. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van deze stroomgebieddistricten worden bij AMvB vastgesteld, waarbij tevens voorzien wordt in de toedeling van grondwatervoorkomens aan één van deze stroomgebieddistricten. Dit heeft plaatsgevonden bij het Besluit vaststelling grenzen stroomgebieddistricten.⁸⁶⁹ In dit besluit zijn via bijgevoegde kaarten de onderlinge grenzen van het viertal stroomgebieddistricten aangegeven. Uit de bijlage bij de nota van toelichting bij dit besluit blijkt dat het overgrote deel van de waterschappen binnen één van de vier stroomgebieddistricten ligt, hetgeen de uitvoering van de KRW uiteraard ten goede komt. Alleen de Waterschappen Noorderzijlvest, Hollandse Delta en Brabantse Delta maken deel uit van twee stroomgebieddistricten. Interessant in dit opzicht is de passage op p. 12 van de nota van toelichting bij het besluit inzake de toedeling van het beheergebied van het voormalige Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch. Het beheergebied van dit volledig in Noord-Brabant gelegen waterschap was aanvankelijk toebedacht aan het stroomgebieddistrict Maas, maar is met het oog op de fusie van dit waterschap met het Hoogheemraadschap Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden en het Waterschap Rivierenland per 1 januari 2005 tot het nieuwe Waterschap Rivierenland op aandrang van deze waterschappen en de provincie Noord-Brabant toegewezen aan het stroomgebieddistrict Rijn. Niet ten onrechte waarschuwt de nota van toelichting (p. 13) dat deze toewijzing onverlet laat dat het nieuwe Waterschap Rivierenland gehouden is om af te stemmen met de betrokken instanties in het stroomgebieddistrict Maas. De grondwatervoorkomens worden in het besluit om pragmatische redenen toegewezen aan de vier 'bovenliggende' stroomgebieddistricten, met dien verstande dat een grondwatervoorkomen dat zich bevindt onder twee stroomgebieddistricten met inachtneming van de daartussen geldende grenzen over die stroomgebieddistricten wordt verdeeld. Uit deze aanpak, die op p. 10 van de nota van toelichting slechts summier wordt toegelicht, komt opnieuw naar voren dat grondwatervoorkomens geen zelfstandige bestuurlijk-organisatorische entiteit kunnen vormen, maar mede gezien de wisselwerking met het bovenliggende oppervlaktewater de begrenzing van het oppervlaktewater kunnen volgen. Eerder was reeds door de Studiecommissie

⁸⁶⁹ Besluit van 18 mei 2005, Stb. 304.

Waterschappen en het algemeen bestuur van de UvW in deze zin geconcludeerd (zie hoofdstuk 7).

Het nieuwe artikel 2b verplicht provincies, kwaliteits- en kwantiteitsbeheerders⁸⁷⁰ en gemeenten tot het verrichten van de analyses en beoordelingen als bedoeld in artikel 5 KRW. De resultaten daarvan alsmede de overige gegevens als bedoeld in bijlage VII van de KRW moeten aan de minister worden verstrekt. Ten behoeve van een goede uitvoering hiervan dient op initiatief van de minister per stroomgebied-district overleg plaats te vinden van de betrokken bestuursorganen. Hiertoe functioneren inmiddels enkele regionale bestuurlijke en ambtelijke overleggen, waarin Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zijn vertegenwoordigd. De wijziging van artikel 3 Wwh bepaalt onder meer dat de Nota Waterhuishouding de stroomgebiedbeheerplannen dient te bevatten en schrijft voor uit welke elementen deze plannen moeten bestaan. Ook de gewijzigde geldingsduur van de nota (van vier naar zes jaar) is in dit artikel geregeld.

Het nieuwe artikel 4 Wwh betreft de vrij zware vaststellingsprocedure. Dit houdt verband met het feit dat in genoemde nota de stroomgebiedbeheerplannen moeten worden opgenomen, zodat deze procedure moet voldoen aan de eisen die de KRW stelt. Dit heeft onder meer gevolgen voor de duur van de inspraaktermijn en (de breedte van) het reeds gebruikelijke internationale overleg. Met alleen het raadplegen van de buurlanden Duitsland en België – zie artikel 4 Wwh (oud) – kan niet langer worden volstaan; ook ‘de regeringen van de andere staten’ in de stroomgebieddistricten zullen moeten worden geraadpleegd.

De wijziging van artikel 5 Wwh voorziet er met name in dat het beheerplan voor de rijkswateren conform artikel 4, derde lid, KRW de aanwijzing bevat van regionale⁸⁷¹ waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige, als sterk

⁸⁷⁰ Deze terminologie van de Wwh sluit nog aan bij de (vroegere) situatie van gescheiden beheer. Vanaf 2005 zijn er evenwel overall all in-waterschappen, zodat zonder problemen van ‘waterschappen’ gesproken had kunnen worden.

⁸⁷¹ Het woord ‘regionale’, dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet voorkwam, vormt een omissie. De aanwijzing van de regionale waterhuishoudkundige systemen is in de artikelen 7 en 9 Wwh (nieuw) immers nadrukkelijk voorbehouden aan provincie dan wel waterschap. Deze omissie vloeit voort uit een, althans op dit punt, minder gelukkig geformuleerd amendement – Van der Staaij (TK 2003–2004, 28808, nr. 14).

veranderde dan wel als natuurlijke oppervlaktewaterlichamen alsmede de maatregelen als bedoeld in artikel 11 KRW. Ook voor dit beheerplan wordt de geldingsduur verlengd van vier naar zes jaren. In de (nieuwe) artikelen 7 t/m 9 Wwh worden deze bepalingen doorvertaald naar de provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheerplannen van de waterschappen.

De wijziging van de artikelen 10 en 11 Wwh betreft het criterium voor de zg. voorschriften van hoger gezag, te weten de aanwijzing die de minister aan de provincies kan geven omtrent de vaststelling of herziening en de inhoud van een provinciaal waterhuishoudingsplan of van verordeningen met betrekking tot dit plan en het beheerplan van een waterschap. Dit positief toezichtsinstrumentarium wordt in het licht van de KRW gespecificeerd doordat in het bestaande criterium 'indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding zulks vorderen' telkens de zinsnede 'nationaal dan wel per stroomgebiedsdistrict' wordt ingevoegd.

Ook de wijzigingen van de Wm zijn qua strekking beperkt. De belangrijkste aanpassingen zijn drieërlei en betreffen allereerst de invoeging van een nieuw artikel 5.2b dat de provincie opdraagt om milieukwaliteitseisen ingevolge de KRW, voorzover niet vastgesteld bij AMvB, in de provinciale milieuverordening vast te stellen. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld. Voorts bepaalt dit artikel dat in een betreffende AMvB wordt aangegeven in hoeverre en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van de eisen en streeftermijnen van artikel 4, eerste en tweede lid, KRW. Ten slotte wordt bepaald dat de kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden niet mag verslechteren, behoudens voorzover conform de KRW bij AMvB is aangegeven dat een achteruitgang is toegelaten.⁸⁷²

Een tweede wijziging betreft artikel 5.3 Wm dat de juridische basis bevat voor het bij AMvB stellen van regels voor het opstellen van monitoringsprogramma's voor oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens als bedoeld in artikel 8 KRW.

⁸⁷² Zie 'De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen', H.F.M.W. van Rijswijk, MenR 2007/7, p. 395–407.

De derde en laatste wijziging betreft een nieuw artikel 12.11 Wm dat de minister(s), provincies, gemeenten alsmede kwaliteits- en kwantiteitsbeheerders verplicht om registers van beschermde gebieden als bedoeld in artikel 6 KRW bij te houden, voorzover die gebieden onder hun beheer vallen. Bij of krachtens AMvB kunnen ten aanzien van deze registers nadere regels worden gesteld. Daarbij kan worden voorzien in de mogelijkheid dat de registratie van beschermde gebieden in afwijking van het voorgaande door de provincies dan wel de minister(s) wordt gedaan, ook als het gaat om gebieden die in beheer zijn bij andere bestuursorganen. Deze bepaling verschaft gemeenten en waterschappen desgewenst enige administratieve rust.

10.4 De KRW en het waterschap

In de paragrafen 10.2 en 10.3 zijn de totstandkoming en strekking van de KRW en de implementatiewet uit de doeken gedaan. Op basis daarvan wordt in deze paragraaf het waterschap, zoals dit in de voorgaande hoofdstukken nader is uitgediept, getoetst aan de 'institutionele' elementen van de KRW. Op voorhand dient daarbij te worden vastgesteld dat de KRW niet beoogt een bepaalde bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in de lidstaten te bevorderen.⁸⁷³ Dit zou ook in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Dit neemt niet weg dat de KRW door zijn opzet een aantal institutionele elementen bevat die hoe dan ook consequenties in bestuurlijk-organisatorische zin hebben. De op grond van artikel 3 KRW verplichte bepaling en toedeling van stroomgebieden en vaststelling van passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, vormt hiervan wellicht het beste bewijs. In zoverre is van de KRW een impuls uitgegaan voor de lidstaten om grondig te bezien of de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer nog op orde is, dat wil zeggen geschikt om de niet geringe uitdaging van de KRW-doelstellingen met succes op te pakken.

Vanuit deze optiek is een toets van het Nederlandse waterschap aan de institutionele elementen van de KRW alleszins gerechtvaardigd, zo niet noodzakelijk. Op

⁸⁷³ Dit vormt waarschijnlijk de verklaring voor het feit dat in de Europeesrechtelijke literatuur tot dusver relatief weinig aandacht naar deze institutionele elementen is uitgegaan.

zichzelf zou kunnen worden geconstateerd dat, nu het waterschap belast is met de zorg voor het (regionale) watersysteembeheer en het zuiveringsbeheer en deze taak planmatig pleegt uit te voeren, het waterschap aldus reeds vanzelf geacht wordt te passen in de opzet van de KRW. Een dergelijke benadering zou echter al te gemakzuchtig zijn aangezien zij nadere overweging uitsluit, er is bovendien bepaald meer te zeggen over de diverse institutionele elementen van de KRW. Achtereenvolgens wordt daartoe aandacht besteed aan de stroomgebiedbenadering, de analyse van de kenmerken van de stroomgebieddistricten, de monitoringverplichtingen, de kostenterugwinning van waterdiensten en de publieke participatie.

10.4.1 De stroomgebiedbenadering

Het leitmotiv van de KRW is zonder enige twijfel de stroomgebiedbenadering. Het stroomgebied vormt het aangrijpingspunt waarop het waterbeheer in bestuurlijk-organisatorische zin gericht dient te zijn. Op grond van artikel 3 KRW moeten de afzonderlijke stroomgebieden worden bepaald en toegewezen aan afzonderlijke stroomgebieddistricten. Voorts moeten de lidstaten zorgdragen voor de passende administratieve regelingen, inclusief de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de richtlijnbepalingen binnen ieder stroomgebieddistrict op hun grondgebied. Kleine stroomgebieden mogen – het is dus niet verplicht – worden samengevoegd met grotere of met aangrenzende kleine stroomgebieden om, waar dit dienstig is, één stroomgebieddistrict te vormen. Zo nodig heeft deze toewijzing een internationaal karakter.

Aldus vormt de stroomgebiedbenadering één van de belangrijkste institutionele elementen van de KRW. In zekere zin sluit de KRW daarmee aan bij de notitie 'Omgaan met water' en de NW3 waarin de watersysteembenadering werd gepropageerd. Voor een goed begrip van deze benadering dient helder te zijn wat onder de termen 'stroomgebied', 'deelstroomgebied' en 'stroomgebieddistrict' moet worden verstaan. In artikel 2 KRW zijn deze begrippen als volgt gedefinieerd. Het begrip 'stroomgebied' wordt omschreven als 'een gebied vanwaar al het over oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt'. Een 'deelstroomgebied' is een 'gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water een

reeks stromen, rivieren en eventueel meren volgt, tot een bepaald punt in een waterloop (gewoonlijk een meer of een samenvloeiing van rivieren)'. Het begrip 'stroomgebieddistrict' wordt ten slotte gedefinieerd als 'het gebied van land en zee, gevormd door een of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren, dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, als de voornaamste eenheid van stroomgebiedbeheer is omschreven'. Uit deze omschrijvingen blijkt dat de volgorde in oplopende schaalgrootte luidt: deelstroomgebied – stroomgebied – stroomgebieddistrict.

Evident is dat de beoogde toepassing van de richtlijnbepalingen eenvoudiger valt te realiseren wanneer de bestuurlijk-organisatorische constellatie van het waterbeheer min of meer correspondeert met de begrenzing van de te onderscheiden stroomgebieden. De Franse tijd, waarin ons land in een achttal departementen met de namen van rivieren was ingedeeld, lijkt te herleven. Duidelijk is eveneens dat met het oog op de verplichtingen en doelstellingen van de KRW een organisatie van een zekere omvang voor de hand ligt, ook al beoogt de KRW geen wijziging te brengen in de bestuurlijke organisatie binnen de lidstaten. Overigens is in paragraaf 10.3 reeds uiteengezet dat in de implementatiewet volstaan is met het bepalen van vier (internationale) stroomgebieddistricten en dat alle overheden tot 'bevoegde autoriteit' zijn gepromoveerd, waarbij het Rijk voor de nodige coördinatie zorgdraagt. Ten slotte is het bepalen en toewijzen van kleine stroomgebieden, de zg. deelstroomgebieden, geen verplichting. Dit alles neemt niet weg dat het waterschap met zijn waterstaatkundige begrenzing – zie hiervoor hoofdstuk 5 – uitstekend past in deze stroomgebiedbenadering. Veel beter dan de provinciale en gemeentelijke indeling correspondeert het waterschap met dit institutionele element van de KRW. De beheergebieden van de waterschappen vormen als het ware de natuurlijke 'deelstroomgebieden' in de zin van de KRW. Door hun overwegend op waterstaatkundige motieven gebaseerde gebiedsgrenzen wordt de toepassing van de richtlijnbepalingen en dus de uitvoering van de KRW vereenvoudigd.

In dit kader mag een verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtpraak dd. 11 juli 2001 inzake de waterschapsreorganisatie in het Gelders rivie-

reengebied niet ontbreken.⁸⁷⁴ In dit geschil werd door appellanten namelijk onder meer betoogd dat deze reorganisatie, nu deze zich via de oprichting van een nieuw Waterschap Vierstromengebied in hoofdzaak tot het Gelderse rivierengebied beperkte, in strijd zou zijn met de stroomgebiedbenadering van de KRW. Appellanten beriepen zich daarbij onder meer op het beginsel van de gemeenschapstrouw en drongen aan op het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. De richtlijn was op het moment van de uitspraak al wel vastgesteld, maar moest nog in werking treden en in Nederland nog geïmplementeerd worden. Door de provincie Gelderland en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat werd dit betoog met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel bestreden. De KRW bevat, zo werd gereageerd, over de inrichting van het waterschapsbestel als zodanig geen bepalingen of verplichtingen en laat de bestuurlijke structuur dan ook vrij.

De Afdeling overwoog voorzover hier van belang:

‘2.4.7. De richtlijn is op 23 oktober 2000 vastgesteld. Het goedkeuringsbesluit dateert van 19 december 2000. De richtlijn is op 23 december 2000 in werking getreden. In artikel 24 van de richtlijn is, voor zover hier van belang, bepaald dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen.

Blijkens artikel 2 gelden voor de doeleinden van deze richtlijn, voor zover hier van belang, de volgende definities: (.....).

Artikel 3 van de richtlijn luidt:

(.....).

2.4.8. Uit het vorenstaande volgt dat voor de afzonderlijke stroomgebieden afzonderlijke stroomgebiedsdistricten moeten worden aangewezen en dat de lidstaten moeten zorgen voor de passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied. Hieruit kan volgens de Afdeling niet worden afgeleid dat voor elk stroomgebiedsdistrict een afzonderlijke bestuurlijke entiteit moet worden gecre-

⁸⁷⁴ ABRvS 11 juli 2001, HWS 2001, p. 736–739 m.nt. H.J.M. Havekes, en AB 2001, 232, m.nt. AvH.

eerd. Wel moet de alsdan toepasselijke bestuurlijke structuur passend zijn, gelet op de vereiste goede nakoming van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

De vraag of met de thans voorliggende samenvoeging van een 'passende bevoegde autoriteit' in de zin van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn sprake is, is naar het oordeel van de Afdeling thans niet aan de orde, nu het besluit vóór de inwerkingtreding van de richtlijn is genomen en de implementatietermijn van de richtlijn pas op 23 december 2003 verstrijkt. Wel brengt het beginsel van een zorgvuldige voorbereiding van een besluit, zoals neergelegd in artikel 3:2 van de Awb, met zich dat de vraag onder ogen dient te worden gezien of de juiste en tijdige implementatie van de richtlijn als gevolg van het goedkeuringsbesluit ernstig in gevaar zou komen alsmede de vraag of bij de implementatie van de richtlijn niet binnen een afzienbaar korte periode wederom tot een omvangrijke reorganisatie moet worden besloten. Mede gelet op het vorenstaande is niet gebleken of aannemelijk gemaakt dat deze vragen tot een bevestigend antwoord moeten leiden. Voor zover appellanten sub 2 en sub 5 hebben betoogd dat de Minister thans onvoldoende voor een coördinerende taak is toegerust, valt niet in te zien dat dit niet voor het einde van de implementatietermijn kan worden geregeld. Ook overigens hebben zij niet zodanige feiten of omstandigheden aangevoerd dat dit tot een andere conclusie moet leiden. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat een correcte implementatie als gevolg van het goedkeuringsbesluit in gevaar komt. Evenmin ziet zij, mede gelet op de weerlegging van de bedenkingen in de goedgekeurde besluiten, grond voor het oordeel dat dit besluit anderszins met de artikelen 3:2 (zorgvuldigheid) en 3:46 (motivering) van de Awb in strijd is.

2.5. Gezien het vorenoverwogene bestaat geen aanleiding gevolg te geven aan de suggestie om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.'

De Afdeling verklaart de beroepen van appellanten uiteindelijk ongegrond. Mijn aantekening onder deze uitspraak heb ik beëindigd met de opmerking dat de KRW aldus geen blauwdruk lijkt te vormen voor de exacte inrichting van ons waterschapsbestel. 'En misschien is dat maar goed ook', voegde ik als uitsmijter

hieraan toe.⁸⁷⁵ Bij nadere beschouwing oogt deze conclusie toch enigszins kort door de bocht, ook al verschaft het woord ‘exacte’ enige ruimte. Op voorhand moet daarbij worden bedacht dat, zoals door de Afdeling ook expliciet is aangegeven, het bestreden goedkeuringsbesluit dateerde van vlak vóór de inwerking-tredingsdatum van de KRW en dus ruim vóór de implementatietermijn lag. In zoverre lijkt uit de onderhavige uitspraak te kunnen worden afgeleid dat (nieuwe) reorganisatiebesluiten die volstrekt haaks staan op de inmiddels via het in paragraaf 10.3 genoemde Besluit vaststelling grenzen stroomgebieddistricten vastgelegde stroomgebieddistrictgrenzen een goede kans maken om in geval van een eventueel beroep te sneuvelen. In zoverre heeft de KRW weliswaar geen consequenties voor de ‘exacte’ inrichting van het waterschapsbestel, maar dat er op dit punt bepaalde consequenties uit deze richtlijn voortvloeien lijkt mij onmiskenbaar. Ook de regering heeft zich daar inmiddels van bewust getoond. Zo werd in de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel opgemerkt: ‘Wel zal in voorkomende gevallen bij de voorbereiding van (provinciale) besluiten inzake de reorganisatie van het waterschapsbestel rekening moeten worden gehouden met de districtgrenzen, opdat de uitvoering van de kaderrichtlijn wordt vergemakkelijkt.’ De boodschap van deze opmerking is helder: indien nodig zal de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van dergelijke besluiten inzetten om een en ander af te dwingen. Van de KRW gaan in dit opzicht dus bepaalde consequenties uit. Ook Van Rijswick onderkent dit.⁸⁷⁶ Na geconstateerd te hebben dat de stroomgebiedindeling niet overeen-

⁸⁷⁵ Ook Van Hall benadrukt in zijn uitvoerige noot in de AB dat het organiseren per land van de bevoegde autoriteiten en overheden/organisaties die dat beleid zullen vormgeven, aan de lidstaten zélf is overgelaten. ‘Gelukkig maar’, zo merkt hij op. Volgens Van Hall bevat de KRW geen bepalingen en verplichtingen over de inrichting van het waterschapsbestel. De KRW zegt hier volgens hem niets over. Deze laatste uitspraak acht ik net iets te stellig vanwege het in artikel 3 KRW voorkomende begrip ‘passende’ bevoegde autoriteit. Overigens is Van Hall in het licht van deze uitspraak van mening dat Rijk, provincies en waterschappen er op langere termijn verstandig aan doen om toe te werken naar zeventien deelstroomgebiedswaterschappen, en dit laatste heeft na de onderhavige uitspraak (op het moment waarvan ons land nog 56 waterschappen kende) reeds in belangrijke mate plaatsgevonden.

⁸⁷⁶ H.F.M.W. van Rijswick (diss.), p. 65.

komt met de bestaande bestuursstructuur in Nederland en dat vier waterschappen voor vier stroomgebieden een te grote opschaling zou betekenen, suggereert zij namelijk de stroomgebieden in deelstroomgebieden onder te verdelen, hetgeen de KRW mogelijk maakt. Van Rijswick spreekt de verwachting uit dat dit op zo'n schaal zou kunnen plaatsvinden dat er één waterschap per deelstroomgebied bestaat. Van Rijswick en de appellanten in de onderhavige procedure zijn in zekere zin op hun wenken bediend. Het Waterschap Vierstromengebied kende maar een uitermate kort bestaan. Het werd tezamen met het Zuidhollandse Hoogheemraadschap Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden en het Noord-Brabantse Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch reeds drie jaar later samengevoegd tot het nieuwe Waterschap Rivierenland en – zoals hiervoor in paragraaf 10.3 is vermeld – vanuit KRW-optiek toegewezen aan het stroomgebieddistrict Rijn.

De institutionele consequenties van de KRW vallen niet beter aan te geven. Evident is dat een waterschapsindeling die gebaseerd is op deelstroomgebieden, de uitvoering van de KRW ten goede komt. Een dergelijke indeling past aldus uitstekend in de stroomgebiedbenadering van de KRW, beter dan die van provincies en gemeenten. Tegelijkertijd doet de positie van het waterschap recht aan het in overweging 24 bij de Hoogwaterrichtlijn vastgelegde uitgangspunt dat een 'aanzienlijke beslissingsbevoegdheid' dient te worden overgelaten aan het plaatselijke en regionale niveau.

10.4.2 De analyse van de kenmerken van het stroomgebieddistrict

Artikel 5 KRW schrijft onder meer een analyse van de kenmerken van elk stroomgebieddistrict voor. Een algemene omschrijving van deze kenmerken dient ingevolge bijlage VII bij de KRW zijn weg te vinden naar de verplichte stroomgebiedbeheerplannen. Duidelijk zal zijn dat deze analyse een gedegen kennis van de stroomgebieddistricten en de daartoe behorende (deel)stroomgebieden vereist. Juist bij de waterschappen als regionale watersysteembeheerders is deze kennis van de 'haarvaten' van de oppervlaktewaterlichamen en het direct daarmee in verbinding staande grondwater aanwezig. Wanneer dan ook in de memorie van

toelichting bij het implementatiewetsvoorstel⁸⁷⁷ opgemerkt wordt dat de inhoud van de stroomgebiedbeheerplannen het product zal zijn van samenwerking van alle betrokken instanties, waarbij de inbreng in belangrijke mate vanuit decentrale niveaus geleverd wordt, is onder meer aan de waterschappen gedacht. Daar zit immers van oudsher de specifieke gebiedskennis die hiervoor benodigd is.

Alhoewel de betekenis van deze gebiedskennis van duidelijk andere orde is dan die van de eerdergenoemde stroomgebiedbenadering, vormt het in dit kader toch een niet onbelangrijk element. Door hun regionale statuur en inbedding beschikken de waterschappen bij uitstek over de noodzakelijke gebiedskennis, die voor een goede uitvoering van de KRW niet gemist kan worden. Ook hier geldt dat de waterschappen, meer dan provincies en gemeenten, het adres voor deze kennis zijn.

10.4.3 De monitoringverplichtingen

Artikel 8 KRW draagt de lidstaten op monitoringprogramma's van de watertoestand op te stellen, teneinde een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebieddistrict. Deze monitoringprogramma's betreffen zowel het oppervlaktewater, het grondwater als de beschermde gebieden. De programma's moesten eind 2006 operationeel zijn en komen tot stand volgens de (uitgebreide) voorschriften van bijlage V bij de KRW.⁸⁷⁸ Gezien de tekst van deze bijlage geldt ook bij deze verplichting dat sprake van een goede gebiedskennis moet zijn. Zonder die kennis komt immers van de beoogde indeling van het oppervlaktewater in bepaalde kwaliteitsklassen weinig terecht. Daar komt in dit geval nog een belangrijk element bij. Voor een adequate uitvoering van de talrijke metingen die ten behoeve van deze monitoringprogramma's moeten worden gedaan, vormt het feit dat de waterschappen samen dan wel individueel beschikken over hoog gekwalificeerde laboratoria en dito medewerkers een essentieel gegeven. Sinds de intrede van de Wvo in 1970 monitoren waterschappen de waterkwaliteit, terwijl hun veelal volledig geautomatiseerde gema-

⁸⁷⁷ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 24–25.

⁸⁷⁸ Zie het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water (Stb. 2007, 46).

len de waterbeweging vastleggen. De uitvoering van dergelijke monitoringverplichtingen is bij de waterschappen in vertrouwde handen. Ook hier geldt dat de waterschappen daarvoor bij uitstek geëquipeerd zijn doordat zij, meer dan provincies en gemeenten, over de noodzakelijke faciliteiten beschikken.

10.4.4 De kostenterugwinning van waterdiensten

Artikel 9 KRW bevat het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten.⁸⁷⁹ Dit beginsel is als volgt uitgewerkt. In de eerste plaats bestaat voor de lidstaten de verplichting om in het waterprijsbeleid ‘adequate prikkels’ in te bouwen, zodat de gebruikers de watervoorraden efficiënt benutten. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van de richtlijn. In de tweede plaats geldt het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten, waarbij rekening moet worden gehouden met het beginsel ‘de vervuiler betaalt’. De kostenterugwinning is gekoppeld aan de diverse economische sectoren die ten minste onderverdeeld moeten worden in huishoudens, bedrijven en landbouw. Deze economische sectoren zullen een ‘redelijke bijdrage’ moeten leveren aan de kostenterugwinning. Gezien deze terminologie behoeft van een volledige kostenterugwinning derhalve geen sprake te zijn. Dit laatste neemt niet weg dat de Europese Commissie veel waarde hecht aan de kostenterugwinning van waterdiensten, hetgeen onder meer mag blijken uit haar (eerdere) mededeling van 26 juli 2000 over waterprijsbeleid.⁸⁸⁰ Bij het waterprijsbeleid en de kostenterugwinning kunnen de lidstaten de desbetreffende sociale, de milieueffecten en de economische effecten alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen. Voorts bevat het vierde lid van artikel 9 een algemeen geformuleerde mogelijkheid om in overeenstemming met gevestigde gebruiken bedoelde verplichtingen voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien dit althans het doel van

⁸⁷⁹ Zie hiervoor mijn bijdrage aan ‘Europese Kaderrichtlijn Water. Een artikelenreeks’, p. 63–70. Artikel 5 KRW verplicht de lidstaten overigens om een economische analyse van het watergebruik uit te voeren. Deze maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) blijft hier verder buiten beschouwing.

⁸⁸⁰ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 16.

de richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang brengt. Een dergelijke afwijking dient in de stroomgebiedbeheerplannen gemotiveerd te worden. Over de voorgestelde stappen om een en ander te bewerkstelligen moet in de stroomgebiedbeheerplannen gerapporteerd worden, met inbegrip van het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten. In de zin van de op te stellen maatregelenprogramma's vormen deze stappen overigens zg. basismaatregelen (zie artikel 11, derde lid, onder b). Deze 'verzachtende omstandigheden' geven aan dat de kaderrichtlijn veeleer beoogt de inzet van financiële prikkels te stimuleren, dan de omvang daarvan precies aan te geven. Artikel 9 KRW biedt de lidstaten in zoverre enige ruimte, hetgeen tegemoet komt aan de situatie in een aantal Europese landen waarin waterdiensten nagenoeg gratis zijn dan wel volledig uit 's Rijks kas gefinancierd worden.⁸⁸¹ Duidelijk is in ieder geval dat de KRW verandering in deze situatie beoogt te brengen.

Voor het beginsel van de kostenterugwinning is uiteraard van belang wat onder het begrip 'waterdiensten' moet worden verstaan. Bedoeld begrip wordt in artikel 2 KRW als volgt gedefinieerd:

'alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater die daarna in oppervlaktewater lozen.'

In de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel wordt allereerst benadrukt dat dit begrip ruim dient te worden uitgelegd. Vervolgens wordt vrij nauwkeurig aangegeven welke activiteiten tot het begrip 'waterdiensten' moeten worden gerekend⁸⁸²: 'Zo moet hierbij in ieder geval worden gedacht aan onttrekking en opstuwning alsmede de opslag, behandeling en distributie van oppervlaktewater of grondwater. Ook moet hierbij met name worden gedacht aan het

⁸⁸¹ Dit geldt met name voor een aantal Zuid-Europese landen en voor Ierland.

⁸⁸² TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 16–17.

functioneren van de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), waarop het afvalwater van huishoudens en bedrijven gezuiverd wordt, inclusief de lozing van het effluent van deze rwzi's. Aangezien ook gesproken wordt over de 'verzameling' van afvalwater zal de (gemeentelijke) riolering eveneens tot het begrip 'waterdienst' gerekend moeten worden. Dit geldt evenzeer voor de drinkwatervoorziening, aangezien grondwater of oppervlaktewater daarvoor de noodzakelijke grondstof is. Ten slotte bestaan er argumenten om ook het waterkwantiteitsbeheer als een 'waterdienst' te beschouwen. Juist met het oog op bepaalde economische activiteiten (landbouw, scheepvaart) wordt oppervlaktewater immers opgestuwd en soms over grote afstanden 'gedistribueerd'. Uitgaande van deze omschrijving van het begrip 'waterdiensten' moeten als 'kosten' van deze waterdiensten de desbetreffende uitgaven worden aangemerkt die door de overheid (dan wel private ondernemingen die bepaalde taken van de overheid toebedeeld hebben gekregen) moeten worden gemaakt. Deze kosten laten zich onderscheiden in bijvoorbeeld de kosten van aanleg, beheer en onderhoud van riolering, rwzi's en het waterleidingnet. De kaderrichtlijn beoogt in beginsel te werkstelligen dat deze kosten niet langer via de algemene middelen van de overheid worden bekostigd, maar via specifieke belastingen dan wel prijzen worden doorberekend aan de verschillende economische sectoren, waarbij huishoudens, bedrijven en de landbouw apart worden genoemd.'

Uit deze omschrijving blijkt dat het gehele waterketenbeheer en een belangrijk deel van het watersysteembeheer als waterdiensten moeten worden beschouwd. Bij het watersysteembeheer moet nog worden aangetekend dat in het LBOW is afgesproken dat het regionale waterkwantiteitsbeheer, zoals dit door waterschappen wordt uitgeoefend, inderdaad als waterdienst wordt aangemerkt. Het waterkwantiteitsbeheer van het hoofdsysteem, dat berust bij het Rijk, wordt daarentegen niet als waterdienst beschouwd.⁸⁸³ Uit de omschrijving komt ten slotte naar voren dat de waterkeringszorg evenmin als een waterdienst wordt

⁸⁸³ Deze afspraak heeft, doordat aangesloten wordt bij de bestaande financieringspraktijk, meer een pragmatisch dan een principieel karakter.

beschouwd. De recente Hoogwaterrichtlijn⁸⁸⁴ heeft hierin geen verandering gebracht.

Nu duidelijk is welke activiteiten tot het begrip waterdiensten kunnen worden gerekend, kan het bestaande (en toekomstige) Nederlandse financieringsstelsel van het waterbeheer worden getoetst aan het Europeesrechtelijke beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten. De memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel is op dit punt volstrekt helder.⁸⁸⁵ Geconstateerd wordt dat bedoelde waterdiensten reeds in belangrijke mate via specifieke belastingen en prijzen voor ‘gebruikers’ worden gefinancierd. Enerzijds is daarbij sprake van de beoogde adequate prikkels, kostenterugwinning en het beginsel ‘de vervuiler betaalt’; anderzijds worden de met de waterdiensten gemoeide lasten (momenteel ruim 4 miljard euro per jaar) hoofdzakelijk gedragen door de huishoudens, bedrijven en landbouw. ‘In die zin – zo wordt geconcludeerd – is er dus geen aanleiding om het bestaande financieringsstelsel ingrijpend te wijzigen.’ Deze conclusie wil ik van mijn kant onderschrijven. Voor een goed begrip is een nadere concretisering evenwel op zijn plaats.

De financieringsstructuur van het waterschap, zoals deze uitvoerig is beschreven in hoofdstuk 8, voldoet uitstekend aan het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten. Zowel de kosten van het zuiveringsbeheer als van die elementen van het watersysteembeheer, die als waterdienst moeten worden aangemerkt, worden namelijk volledig via heffingen op de ‘gebruikers’ verhaald. De Wet modernisering waterschapsbestel brengt met ingang van 2009 weliswaar een nieuwe indeling aan door de kosten van het passieve waterkwaliteitsbeheer over te hevelen naar het watersysteembeheer en de betreffende heffing, het kostenterugwinningsprincipe blijft niettemin gehandhaafd. Een vraagpunt is mogelijk het onttrekken van oppervlaktewater uit de watersystemen in beheer van het waterschap. Daarvan kan echter worden gesteld dat de betreffende kosten reeds in de waterschapsomslag en de nabije watersysteemheffing verdisconteerd zijn. De financieringsstructuur voldoet daarmee volledig aan het beginsel van de

⁸⁸⁴ Richtlijn 2007/60/EG, PbEG L 288.

⁸⁸⁵ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 17.

kostenterugwinning. Sterker, zij is daar van oudsher altijd op gebaseerd geweest en dat wordt in de toekomst niet anders. Daarbij is niet zozeer sprake van een 'redelijke', maar van een volledige bijdrage van de 'gebruikers'. In deze constatering schuilt één van mijn belangrijkste kritiekpunten op het meergenoemde IBO-rapport waarvan enkele varianten immers tegen de Europese stroom in beoogden het waterschap van zijn watersysteemheffing te ontdoen en deze door financiering uit de algemene middelen van het Rijk te vervangen. Artikel 9 KRW verzet zich in mijn ogen tegen een dergelijke financieringsstructuur.

Als het palet iets breder wordt gemaakt, kan voorts worden vastgesteld dat bij het Rijk maar zeer beperkt sprake is van kostenterugwinning van waterdiensten. Dit vindt volledig plaats bij de waterkwaliteitstaak, maar in het geheel niet bij de waterkwantiteitstaak. Deze kosten worden via de algemene rijksmiddelen gefinancierd. Ook het onttrekken van water uit de rijkswateren is momenteel geheel gratis. De provincies kennen op hun beurt ingevolge de Gww een heffing voor (grote) grondwateronttrekkingen waarmee zij een belangrijk deel van de met deze waterdienst gemoeide kosten kunnen financieren. Dankzij de indertijd met succes door de Commissie Zevenbergen bepleite wetswijziging zijn de bestedingsmogelijkheden van deze heffingsopbrengst een aantal jaren geleden verruimd, zodat sprake is van een meer dan 'redelijke' kostenterugwinning. Ook de gemeenten beschikken in de vorm van de rioolbelasting over een fiscaal instrument om de kosten van het rioleringsbeheer te financieren via de gebruikers. Door de recente afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB kiezen steeds meer gemeenten er voor om de met deze waterdienst gemoeide kosten niet langer via de OZB, maar via het rioolrecht te bekostigen. Hierdoor en door de kostbare vervangingsinvesteringen zullen de rioolrechten de komende jaren fors stijgen. Door de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken zijn de gemeentelijke mogelijkheden op dit terrein onlangs substantieel verruimd en kunnen bijvoorbeeld ook de zg. afkoppelkosten in rekening worden gebracht. Ten slotte is ook het drinkwaterverbruik in ons land niet gratis. De waterleidingbedrijven brengen dit in rekening bij hun klanten waarbij sprake is van een volledig kostendekkend tarief. Dat is eigenlijk nog voorzichtig uitgedrukt, want door de BTW en de heffingen op grondwater en leidingwater ingevolge de Wet belastin-

gen op milieugrondslag (Wbm)⁸⁸⁶, waarmee deze bedrijven zich geconfronteerd zien, is de facto sprake van een meer dan volledige kostenterugwinning. Tezamen vormen deze rijksbelastingen voor een gemiddeld waterleidingbedrijf zo'n 25% van de jaarlijkse kosten en dat werkt vanzelfsprekend door in de waterprijs. Op zichzelf kunnen deze Wbm-heffingen – die indertijd in het kader van de 'vergroening' van het belastingstelsel zijn ingevoerd – zonder twijfel aangemerkt worden als de door de KRW beoogde 'adequate prikkels'; met de kostenterugwinning van waterdiensten hebben zij niettemin weinig van doen. Zij staan daar in essentie volledig los van. De opbrengst vloeit ook niet terug naar het waterbeheer, maar verdwijnt in 's Rijks schatkist. Door deze heffingen is de stelling niet al te gewaagd dat in Nederland sprake is van een meer dan volledige kostenterugwinning van waterdiensten. De jaarlijkse opbrengst van beide Wbm-heffingen is fors (circa 170 miljoen euro) en overtreft die van de provinciale grondwaterheffing⁸⁸⁷ (circa 15 miljoen euro) vele malen. Juist door het feit dat deze opbrengst als het ware onttrokken wordt aan het waterbeheer vormen beide heffingen in dit kader nadrukkelijk een vreemde eend in de bijt. Dit geldt te meer als bedacht wordt dat in het waterbeheer tegelijkertijd sprake is van aanzienlijke financiële problemen, waarbij ik uiteraard doel op de – ook al is dit (nog) geen waterdienst – financiering van de primaire waterkeringen. Aldus lijkt het waterbeheer een soort melkkoe voor de financiering van allerlei overheidsactiviteiten, terwijl voor wezenlijke voorzieningen binnen het waterbeheer onvoldoende geld beschikbaar is. Het ziet er overigens niet naar uit dat de Wbm-heffingen zullen verdwijnen dan wel overgeheveld worden naar de provincies.⁸⁸⁸ Deze heffingen lijken hun oorspronkelijke doelstelling (vergroening van het belastingstelsel) zo langzamerhand te verlaten en als voornaamste, zo niet enige functie te hebben om het Rijk aan inkomsten te helpen.

Onverminderd deze cri de coeur kan aan het eind van deze paragraaf worden geconcludeerd dat, zoals terecht in de memorie van toelichting bij het implementa-

⁸⁸⁶ Zie 'Hoofdzaken milieuheffingen', p. 60–71.

⁸⁸⁷ Zie 'Hoofdzaken milieuheffingen', p. 213–221.

⁸⁸⁸ TK 2006–2007, 30887, nr. 7. Zie hiervoor Belastingblad 2007, p. 832–842.

tiewetsvoorstel werd verwoord, het Nederlandse financieringsstelsel op het terrein van het waterbeheer goed past in het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten uit de KRW. In het bijzonder geldt dit voor het financieringsstelsel van de waterschappen, dat immers gekenmerkt wordt door een volledige kostenterugwinning van de door het waterschap verrichte waterdiensten. Met de via de Wet modernisering waterschapsbestel aangebrachte wijzigingen in dat stelsel wordt dit ten principale niet anders.

10.4.5 De publieke participatie

Artikel 14 KRW verplicht de lidstaten de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van de richtlijn aan te moedigen. De aanhef van dit artikel spreekt van de ‘voorlichting en raadpleging van het publiek’, zodat dit gemakshalve onder de noemer van publieke participatie gebracht kan worden. Artikel 14 hanteert overigens de term ‘alle betrokken partijen’, waarmee niet alleen op het brede publiek wordt gedoeld, maar ook op specifiek belanghebbende organisaties zoals bedrijven, agrariërs, natuurterreinbeheerders, milieugroeperingen, waterleidingbedrijven, visserijorganisaties etc. De beoogde actieve participatie dient zich op grond van genoemd artikel met name te concentreren op de opstelling, herziening en aanpassing van de verplichte stroomgebiedbeheerplannen. Daartoe zullen ook tijdig een aantal nader aangeduide documenten, waaronder in het bijzonder het ontwerp–stroomgebiedbeheerplan tijdig moeten worden gepubliceerd en – zoals dat heet – ‘voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers’. Deze passage toont opnieuw aan dat de voorgeschreven inspraakmogelijkheden niet uitsluitend open mogen staan voor het brede publiek, maar ook voor specifiek belanghebbende organisaties moeten gelden. In de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel⁸⁸⁹ werd in dit verband gewezen op het op 25 juni 1998 te Aarhus tot standgekomen Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.⁸⁹⁰ Daarbij werd opgemerkt dat de Europese Commissie van mening is dat de KRW reeds voldoet aan

⁸⁸⁹ TK 2002–2003, 28808, nr. 3, p. 8.

⁸⁹⁰ Trb. 2001, 73.

de bepalingen van dit Verdrag van Aarhus, zodat in de ter uitvoering daarvan tot stand te brengen richtlijn de plannen en programma's op grond van de KRW niet (behoeven te) worden genoemd.

De strekking van het onderhavige artikel is hiermee duidelijk. De lidstaten moeten concrete stappen zetten om het publiek en belanghebbende organisaties optimaal bij de uitvoering van de richtlijn te betrekken. Dit plaatst overigens de implementatie van de richtlijn zélf achteraf in een minder gelukkig licht. Door veel belanghebbende organisaties is deze immers bekritiseerd vanwege het overwegend ambtelijke karakter, waardoor de beoogde actieve participatie ver te zoeken was. Bij de uitvoering van de KRW moet het dus beter. De richtlijn bevat daartoe concrete aanknopingspunten.

Op het eerste gezicht lijkt de positie van het waterschap wat deze publieke participatie betreft niet anders dan die van Rijk, provincies en gemeenten. Ook die overheden stellen diverse plannen vast en nemen andere besluiten waarop inspraak mogelijk is. Het Verdrag van Aarhus en de betreffende EG-richtlijn bevatten daarvoor regels, zodat iedereen kan weten waaraan hij toe is. Bij nadere beschouwing onderscheidt het waterschap zich op dit terrein echter van de mede-overheden. Doordat het publiek en de andere 'betrokken partijen' namelijk als zodanig in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn, vindt de actieve participatie als het ware automatisch en in een vroeg stadium, dat wil zeggen nog voordat formele inspraakprocedures starten, plaats. In het waterschapsbestuur nieuwe stijl zijn, zoals in hoofdstuk 9 is geschetst, naast de ingezetenen als representanten van het publiek ook enkele geborgde specifieke categorieën belanghebbenden vertegenwoordigd, te weten bedrijven, agrariërs en natuurterreinbeheerders. Het zou te ver voeren door te stellen dat hiermee 'alle betrokken partijen' in beeld zijn; het nieuwe lijstenstelsel biedt echter alle ruimte voor andere groeperingen met een belang bij het waterbeheer om mee te doen aan de verkiezingen en daarmee zeggenschap in het waterschapsbestuur te verkrijgen. De samenstelling en verkiezing van het waterschap biedt aldus volop ruimte voor de beoogde publieke participatie en de komende wijzigingen ten gevolge van de Wet modernisering waterschapsbestel moet vanuit deze optiek als een duidelijke

verbetering worden gekwalificeerd (lijstenstelsel in plaats van personenstelsel, geborgde zetels ook voor natuurterreinbeheerders). Deze watergerelateerde publieke participatie past ook verrassend goed in de institutionele uitgangspunten van de KRW. Meer dan bij Rijk, provincies en gemeenten is automatisch en vroegtijdig sprake van de beoogde publieke participatie doordat de waterschapsbestuurders vanwege hun geormerkte belang bij het regionale waterbeheer verkozen zijn. Artikel 12 Waterschapswet formuleert dit als volgt: 'Het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbers bij de uitoefening van de taken van het waterschap.' En artikel 19 spreekt van 'belangengroeperingen', die via het nieuwe lijstenstelsel kandidaten kunnen stellen. Er moet dus nadrukkelijk sprake zijn van een belang bij het regionale waterbeheer.

Wat de met de KRW beoogde publieke participatie betreft scoort het waterschap goed. De (nieuwe) samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur brengen deze participatie voor een zeker deel vanzelf met zich mee. Alhoewel erkend moet worden dat de KRW deze vorm van publieke participatie niet op het oog heeft gehad, onderscheidt het waterschap zich op een niet onbelangrijk element duidelijk van Rijk, provincies en gemeenten.

10.5 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is het waterschapsmodel getoetst aan de institutionele elementen van de KRW, waarbij ik erken dat het institutionele karakter bij de stroomgebiedbenadering, de kostenterugwinning van waterdiensten en de publieke participatie significanter aanwezig is dan bij de analyse van de kenmerken van de stroomgebiedsdistricten en bij de monitoringverplichtingen. Voorts benadruk ik nog eens dat de KRW op zichzelf geen wijzigingen in de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in de lidstaten beoogt aan te brengen, laat staan een bepaalde or-

organisatie te bevorderen. In zoverre moet de institutionele betekenis van de KRW zeker niet worden overschat.⁸⁹¹

Dit neemt evenwel niet weg dat van die KRW onmiskenbaar een zekere invloed op dit terrein uitgaat. De regering van willekeurig welke lidstaat die bij de inrichting van de organisatie van het waterbeheer de grenzen van de stroomgebiedsdistricten volstrekt zou veronachtzamen of het rioolrecht zou willen afschaffen, zal ongetwijfeld mogen rekenen op een even vriendelijk als resoluut Brussels briefje waarin het begrip ‘gemeenschapstrouw’ niet zal ontbreken. De institutionele betekenis van de KRW moet dus zeker ook niet worden onderschat.

Wanneer het Nederlandse waterschap getoetst wordt aan deze institutionele elementen van de KRW, dan valt het oordeel positief uit. Het waterschap scoort in deze ‘contest’ op de in de vorige subparagrafen besproken vijf elementen goed en beter dan Rijk, provincies en gemeenten. De waterstaatkundige begrenzing op basis van deelstroomgebieden, de stevige gebiedskennis, de beschikking over en de ervaring met technische faciliteiten voor de monitoringverplichtingen, de volledige kostenterugwinning van waterdiensten en de geïnstitutionaliseerde publieke participatie; het zijn evenzovele elementen die het waterschap in institutioneel opzicht ‘kaderrichtlijnproof’ maken. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief is er in dat opzicht dan ook geen argument om op de Nederlandse waterschapsorganisatie af te dingen. Veeleer zou deze organisatie, zoals door Toonen regelmatig is bepleit, ook over de grens kunnen worden gepropageerd. De recente Europese Hoogwaterrichtlijn bevestigt dit in mijn ogen. Het feit dat de waterkeringszorg in een aantal Donaulanden momenteel een gemeentelijke verantwoordelijkheid vormt, maakt het via deze richtlijn beoogde overstromingsrisicobeheer er niet eenvoudiger op. Ook het regionale en lokale waterbeheer dient een zekere minimale organisatorische schaal te bezitten en bovendien bij voorkeur stroomgebiedgewijs te worden ingericht. Ons land is gelukkig al zo ver.

⁸⁹¹ De Hoogwaterrichtlijn biedt in zoverre meer houvast, aangezien daarin benadrukt wordt dat een ‘aanzienlijke beslissingsbevoegdheid’ moet worden overgelaten aan het plaatselijke en regionale niveau.

11 Toetsingskader

11.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is gewezen op de ‘chronische vraag’ omtrent het bestaansrecht van het waterschap. Met name de afgelopen decennia is en wordt dat bestaan met een zekere regelmaat in de politiek en de literatuur ter discussie gesteld. De parlementaire behandeling van de recente Wet modernisering waterschapsbestel vormt hier geen uitzondering op. Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden is in hoofdstuk 1 een toetsingskader aangekondigd waarvoor de diverse hoofdstukken bouwstenen zouden aanreiken. Het belang van een dergelijk toetsingskader is evident. Het maakt het mogelijk de onderhavige vraag systematisch en zo objectief mogelijk te benaderen. Dat is noodzakelijk. De discussie die de afgelopen jaren opnieuw over het bestaansrecht van het waterschap is opgelaaid, kenmerkt zich niet door een duidelijke, ondubbelzinnige lijn. Voor de één zijn de waterschappen vooral historische relicten en boerenrepublieken, voor de ander vormen zij een kostbare, onvoldoende democratisch gelegitimeerde bestuurslaag die de toegenomen verwevenheid van de waterstaatszorg met andere terreinen van overheidszorg miskent, hetgeen tot extra bestuurlijke drukte leidt. Ook de vraag bij wie de regionale en lokale waterstaatszorg dan wél zou moeten worden ondergebracht, wordt niet eenduidig beantwoord. Voor de één is dat het Rijk, omdat dit al beheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem is, voor de ander is dat de provincie, omdat deze op regionaal niveau verantwoordelijk is voor het brede omgevingsbeheer. Een centraal element uit deze discussie ten voordele van het waterschap is het gegeven dat in het algemeen waardering bestaat voor de wijze waarop het waterschap zijn taken uitvoert. Dit signaal valt onder andere af te leiden uit de parlementaire behandeling van de Waterschapswet, het kabinetsstandpunt bekostiging regionaal waterbeheer en de Wet modernisering waterschapsbestel. Meestal wordt daarbij benadrukt dat het waterschap zijn taken moet blijven uitvoeren. Alleen de bestuurlijk-organisatorische constellatie waarbinnen dit gebeurt zou moeten veranderen. Daardoor zou het waterschap transformeren tot een uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie. Deze constatering is niet van belang ontbloot. Wanneer deze discussie ingegeven zou zijn door een tekortschietende taakuitoefening, is dat vanwege

het existentiële belang van de waterstaatszorg voor ons land op zichzelf voldoende reden om de bestuurlijke organisatie te heroverwegen en anders in te richten.⁸⁹² Een toetsingskader als hiervoor bedoeld is daarvoor niet nodig.

Aan een toetsingskader bestaat zeker behoefte. Op basis daarvan wordt het mogelijk een goed onderbouwd oordeel uit te spreken over de toekomst van het waterschapsbestel, waarbij niet één enkel element (bijvoorbeeld iets meer bestuurlijke drukte) dominant is, maar dit element in samenhang met andere elementen wordt gezien. Het kan immers best zo zijn en het ligt zelfs voor de hand dat het waterschap op een bepaald element aantoonbaar minder scoort dan Rijk, provincie en gemeente, terwijl op andere elementen sprake is van een voor het waterschap positieve uitkomst. Er moet anders gezegd worden voorzien in een totaalbeeld. Het toetsingskader beoogt dit aan te reiken. Door Van den Berg⁸⁹³ is in diens nabespreking in zijn dissertatie reeds een waardevolle aanzet voor een dergelijk toetsingskader gegeven, waarbij door hem in het bijzonder het doelmatigheids-, het participatie- en het integratieaspect zijn benadrukt. Ruim 25 jaar later heeft het waterschapsbestel een metamorfose ondergaan, is er een nieuwe Waterschapswet en een Europese Kaderrichtlijn Water. Voldoende aanleiding om een actueel toetsingskader te ontwikkelen. Dat toetsingskader kent een tweeledige opbouw. Allereerst wordt een aantal criteria ontwikkeld waaraan een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg in ons land zou moeten voldoen. Vervolgens wordt een aantal randvoorwaarden en nadere vereisten aangegeven die gelden voorzover daarbij een rol aan het waterschap wordt toebedacht. Bedoelde criteria en randvoorwaarden vinden hun diepere grondslag in de beschouwingen in de voorgaande hoofdstukken en de daarin besproken wetgeving, regeringsnota's, studies, rapporten, adviezen, literatuur en jurisprudentie.

⁸⁹² Zie in deze zin ook UvW-voorzitter Schaap: 'Als het nou een grote puinhoop was in het waterbeheer, zou ik als eerste willen nadenken over een structuurwijziging, maar er is geen groot probleem. Bovendien hebben de andere grote structuurwijzigingen in Nederland – in het ov, in het onderwijs – aangetoond dat het daardoor niet per se beter gaat'. Volgens Schaap dient de opheffing van waterschappen geen enkel doel (Provincies, nummer 4, april 2008, p. 11).

⁸⁹³ Van den Berg (diss.), p. 230–231.

In de volgende paragraaf wordt dit toetsingskader gepresenteerd. Vervolgens wordt het toetsingskader concreet toegepast en van een korte toelichting voorzien. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing, waarin ook nader wordt stilgestaan bij de kritiek op het waterschapsinstituut.

11.2 Bouwstenen voor het toetsingskader

Wat zijn dan de bouwstenen voor dit toetsingskader? Wat valt uit de vorige hoofdstukken te leren over de organisatie van de (regionale en lokale) waterstaatszorg in ons land en over de mogelijke rol die het waterschap in dat kader kan vervullen? Alvorens deze vragen te beantwoorden moet worden benadrukt dat het toetsingskader betrekking heeft op de organisatie van de waterstaatszorg. Het ziet dus niet op de criteria voor 'good governance', die ten principale op elke overheidsorganisatie kunnen worden losgelaten. Driessen⁸⁹⁴ heeft deze criteria onlangs nog eens helder over het voetlicht gebracht en daarbij vier verschillende vormen van rationaliteit onderscheiden, die elk zijn onderverdeeld in twee criteria:

- 1 Presteren–Inhoudelijke rationaliteit (Effectiviteit en efficiëntie, Vraaggericht);
- 2 Rechtsstaat–Juridische rationaliteit (Onpartijdig, Rechtszeker);
- 3 Democratie–Politieke rationaliteit (Participatie, Draagvlak en consensus);
- 4 Functioneren–Procesmatige rationaliteit (Transparantie, Publieke verantwoording).

De criteria van Driessen hebben betrekking op alle overheden. Zij zijn echter niet bedoeld om aan te geven hoe bepaalde publieke taken aan de diverse overheidsorganen kunnen worden toegedeeld. Waar de zorg voor de defensie exclusief tot het domein van het Rijk behoort, ligt dat bij de meeste andere overheidstaken veel genuanceerder en spelen diverse overheden een rol. Het onderhavige toetsingskader brengt in zoverre een verdieping door een aantal criteria aan te reiken voor de toedeling van de regionale en lokale waterstaatszorg. Aldus heeft het toetsingskader een groter onderscheidend vermogen. Aan genoemde, meer algemene, criteria voor

⁸⁹⁴ P.J.J. Driessen, 'De bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid' in 'Weids water', p. 19–37. Zie voorts de bijdrage 'Over Algemene beginselen van goed bestuur en het transparantiebeginsel' van G.H. Addink en J.B.J.M. ten Berge in 'Weids water', p. 255–282.

good governance moeten Rijk, provincie, gemeente en waterschap namelijk per definitie voldoen. Voor de toedeling van overheidstaken is ook het medio 2007 door het Ministerie van BZK gepresenteerde Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen van betekenis.⁸⁹⁵ Dit beoordelingskader bevat de normen en toetspunten die de Minister van BZK hanteert bij de toetsing van de beleids- en wetsvoorstellen van het Rijk waarin een rol is weggelegd voor provincies en gemeenten. Doel hiervan is de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen in ons land te bewaken en te bevorderen. De acht toetspunten van het beoordelingskader zijn:

- 1 het beleid heeft een heldere probleem- en doelformulering;
- 2 de verhouding tussen functioneel bestuur en territoriaal bestuur is gebalanceerd vormgegeven;
- 3 taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk belegd;
- 4 taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen helder afgebakend en eenduidig te zijn verdeeld;
- 5 er is voldoende beleidsvrijheid voor decentrale overheden;
- 6 het financiële arrangement is passend en eenvoudig;
- 7 het informatiearrangement is passend en eenvoudig;
- 8 geen beleid dat in de decentrale praktijk niet uitvoerbaar is.

Weliswaar ziet dit beoordelingskader op de toedeling van taken aan provincies en gemeenten en niet op die aan waterschappen. Voor dit laatste dient nog steeds teruggerepen te worden naar het in paragraaf 3.6 besproken preadvies van Ten Berge en Stroink en het daarop gebaseerde kabinetsstandpunt 'Functioneel bestuur; waarom en hoe?'⁸⁹⁶ Niettemin bevatten vrijwel alle toetspunten elementen die ook voor de positie van het waterschap van belang zijn.

Wat betreft de goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg is recapitulerend het volgende beeld ontstaan. Uit hoofdstuk 2 is het *continuïteitsaspect* nadrukkelijk naar voren gekomen. De organisatie van de waterstaatszorg dient zodanig te worden ingericht dat daarvoor continue en deskundige aandacht is, om-

⁸⁹⁵ Zie hiervoor <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/interbestuurlijke/beoordelingskader>.

⁸⁹⁶ TK 1990–1991, 21042, nr. 4.

dat deze publieke taak voor ons land van existentiële betekenis is. Om met Ten Brinke⁸⁹⁷ te spreken: juist in ons land is voortdurend waakzaamheid geboden, die niet ten koste mag gaan van andere belangen. Andere overheidstaken, zoals onderwijs, economische ontwikkeling, sociale zekerheid en volkshuisvesting, mogen de aandacht niet afleiden van de waterstaatszorg. Wanneer deze aandacht tekort mocht schieten, kunnen desastreuze gevolgen voor mens, dier en goed optreden. Hedendaagse ontwikkelingen zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, grotere rivierafvoeren, extremere regenval, bodemdaling en verstedelijking geven een extra dimensie aan deze bouwsteen, die als het fundament van het toetsingskader kan worden beschouwd. De waterstaatszorg behoeft derhalve continue aandacht waarbij ook plaats is voor ontwikkelingen op (middel)lange termijn. Uit hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de waterstaatszorg *doelmatig* moet worden uitgeoefend, welk criterium reeds in de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977 werd benadrukt. Dat mag een open deur zijn aangezien dit geldt voor alle overheidstaken. De vraag of de waterstaatkundige doelstellingen daadwerkelijk en met een redelijke inzet van publieke middelen worden gehaald, moet niettemin worden gesteld. Daarbij moet in het bijzonder ook worden gezien of er voorzieningen zijn gecreëerd om de doelmatigheid te meten. Voorts is uit dit hoofdstuk naar voren gekomen – en in de hoofdstukken 5 en 7 verder onderbouwd – dat de regionale en lokale waterstaatszorg bij voorkeur *decentraal* dient te worden uitgeoefend. Ook hiervoor vormt de regeringsnota uit 1977 een belangrijke vindplaats, terwijl recentelijk het hiervoor genoemde Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen heeft benadrukt dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk moeten worden belegd. Tezamen met de beginselen van de rechtsstaat en de democratie vormt het decentralisatiebeginsel, dat vastgelegd is in de Waterschapswet, een grondbeginsel van onze staatsinrichting. Ten slotte heeft hoofdstuk 3 geresulteerd in de notie dat de waterstaatszorg *met afweging van alle daarbij betrokken belangen* dient te worden uitgeoefend, waarmee als vanzelf de overstap naar hoofdstuk 4 is gemaakt. In dat hoofdstuk is namelijk naar voren gekomen – zie ook hoofdstuk 7 – dat sprake dient te zijn van 'integraal

⁸⁹⁷ Wilfried ten Brinke, 'Land in Zee. De watergeschiedenis van Nederland', Amsterdam 2007, p. 238.

waterbeheer' waarbij de aandacht niet uitsluitend naar het water zelf, maar ook naar de omgeving en aanpalende beleidsterreinen, in het bijzonder ruimtelijke ordening, milieu- en natuurbeheer, dient uit te gaan. In de tweede plaats laat dit hoofdstuk, waarin de bestuurlijk-organisatorische integratie van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer centraal staat, zien dat voor de uitoefening van de waterstaatszorg *een zekere minimale bestuurlijk-organisatorische schaal, een zeker minimaal draagvlak* in de zin van bestuurskracht alsmede financiële en personele slagkracht vereist is. Aanvankelijk werd dit vooral bij het waterkwaliteitsbeheer, meer in het bijzonder bij het zuiveringsbeheer met zijn kostbare zuiveringsinstallaties en persleidingen noodzakelijk geacht. Tegenwoordig bestaat het besef dat ook het waterkwantiteitsbeheer en de waterkeringszorg om een behoorlijk draagvlak vragen. Pas dan zal het lukken om bijvoorbeeld voldoende ruimte voor bergingsgebieden te realiseren. De watersnoodramp van 1953 heeft aangetoond dat een versnipperd beheer van dijken over vele kleine waterschappen tot rampzalige gevolgen kan leiden. Tot op zekere hoogte correspondeert dit draagvlakvereiste met de eerdergenoemde doelmatigheidseis; het bevat niettemin voldoende onderscheidend vermogen om het afzonderlijk als toetsingscriterium te presenteren. Hoofdstuk 5 heeft die schaal als het ware nader ingekleurd door te leren dat de begrenzingen van de waterstaatkundige beheersgebieden geen willekeurige streep op de kaart kunnen zijn, maar bij voorkeur overeen moeten komen met de grenzen van *'waterstaatkundige eenheden'*, zoals dijkringen, boezem- of bemalingsgebieden of (deel)stroomgebieden. Via de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft, zoals hoofdstuk 10 laat zien, dit uitgangspunt een nieuwe betekenis gekregen doordat daarin de stroomgebiedbenadering centraal wordt gesteld. Spiegelbeeld van de fixatie op een waterstaatkundig georiënteerde inrichting van de bestuurlijke organisatie is de *bestuurlijke complexiteit* oftewel de *'bestuurlijke drukte'*, die hieraan onlosmakelijk verbonden is. Om deze reden kan ook dit aspect in het toetsingskader niet achterwege blijven. Vervolgens is in hoofdstuk 6 opnieuw het belang van een continue aandacht voor de waterstaatszorg en de betekenis van een gedecentraliseerde taaktoedeling naar voren gekomen. In hoofdstuk 7 is gebleken dat die taakuitoefening zich dient te concentreren op de (regionale) waterstaatszorg, met afweging van alle betrokken belangen. Het belangenkader moet niet te eng worden geïnterpreteerd en toegepast, wil er daadwerkelijk van integraal wa-

terbeheer sprake kunnen zijn. Als hoofdstuk 8 iets heeft geleerd, dan is het dat de financiering van de regionale en lokale waterstaatszorg gewaarborgd in de zin van gegarandeerd dient te zijn. Juist in de financiële problematiek lag de aanleiding voor enkele veel bredere discussies, die de afgelopen decennia over de organisatie van de waterstaatszorg zijn gevoerd. In dit kader wordt gewezen op de rapporten van de Studiecommissie Waterschappen en de IBO-werkgroep bekostiging regionaal waterbeheer. De waterstaatszorg is voor ons land van dusdanig existentieel belang dat financiële problemen niet de oorzaak van onvoldoende taakbehartiging mogen zijn. Dit uitgangspunt is ook door de Commissie Vellinga onderstreept. Er dient sprake te zijn van een *adequate financiering*. Ook bij dit aspect voorziet de KRW in een nieuwe dimensie door voor te schrijven dat het financieringsstelsel moet voldoen aan het beginsel van (een redelijke mate van) kostenterugwinning van waterdiensten. Dit vormt een harde Europeesrechtelijke verplichting die niet kan worden genegeerd. Hoofdstuk 9 heeft laten zien dat de *participatie van algemeen en specifiek belanghebbenden* bij de uitoefening van de regionale waterstaatszorg een groot goed wordt geacht, hoe de trits belang-betaling-zeggenschap ook feitelijk wordt toegepast. Die participatie voorziet in essentie in de benodigde *democratische legitimatie*. De in hoofdstuk 10 beschreven 'institutionele elementen' van de KRW geven ten slotte als het ware extra inhoud aan een aantal eerdergenoemde aspecten. In het bijzonder geldt dit voor de in deze richtlijn verankerde stroomgebiedbenadering, het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten en de beoogde publieke participatie bij de waterstaatszorg.

Samenvattend zijn in de voorafgaande hoofdstukken de navolgende toetsingscriteria voor een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg ontwikkeld:

- continuïteit;
- doelmatigheid;
- decentralisatie;
- brede belangenafweging;
- voldoende draagvlak;
- waterstaatkundige begrenzing;
- bestuurlijke complexiteit;

- adequate financiering;
- democratische legitimatie door participatie van belangengroepen.

Van Hall heeft de discussie over het waterschapsbestel onlangs van een nieuw element voorzien.⁸⁹⁸ Naast drie andere aspecten (speciale taak, inbedding en participatie) onderscheidt Van Hall het garantieaspect: 'de zekerheid die de overheid als beschermer van vitale publieke belangen de burgers in een onveilige delta biedt dat door die burgers vastgestelde veiligheids- en inrichtingsnormen worden nageleefd'. In de ogen van Van Hall kan dit garantieaspect in combinatie met het participatieaspect de doelcorporatie waterschap opnieuw tot een onmisbare regionale waterautoriteit maken: 'Het regionale watersysteem, dat van niemand is, krijgt via de functionele democratie exclusieve bescherming'. Het waterschap biedt volop ruimte voor burgerparticipatie, aangezien niet zozeer partijpolitieke, maar meer geobjectiveerde en voor de burger vitale omgevingsbelangen in deze doelcorporatie centraal staan. Via het waterschap organiseert de burger zijn eigen veiligheid. De theorie van Van Hall over het garantieaspect en de rol die burgerparticipatie daarbij speelt, vormt een waardevolle aanvulling in de discussie over de toekomstige betekenis van het waterschapsbestel. Afgezet tegen de hiervoor ontwikkelde criteria vormt dit garantieaspect als het ware een samenballing van een aantal criteria. Het waterschap kan zijn burgers immers pas een bepaald veiligheidsniveau garanderen als sprake is van continue aandacht, van doelmatigheid, van een brede belangenafweging, van voldoende draagvlak en van adequate financiering. Van Hall toont zich daarvan bewust door wat de financiering betreft het gedachtegoed van de Commissie Vellinga tot het zijne te maken. Terwille van het onderscheid dat juist op deze criteria bestaat ten opzichte van Rijk, provincie en gemeente blijven deze onderdeel uitmaken van het onderhavige toetsingskader. Het is niettemin nuttig om

⁸⁹⁸ A. van Hall, 'Benut waterschappen maximaal voor waterveiligheid', Staatscourant van 21 november 2007, nr. 226, p. 5, nader uitgewerkt in zijn bijdrage 'Bestendig functioneel bestuur borgt vitale functie. Het garantieaspect als nieuw element' in 'Grensverleggend Bestuursrecht. Opstellen voor prof.mr. J.B.J.M. ten Berge ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht', onder redactie van G.H. Addink,

de theorie van Van Hall voor ogen te houden dat één van de belangrijkste opdrachten van het waterschap ligt in het garanderen van een zeker veiligheidsniveau aan zijn burgers. Het toetsingskader moet in dat licht uitwijzen in hoeverre het waterschap hiertoe slechter of beter dan Rijk, provincie en gemeente in staat is. In dit opzicht vormt deze theorie een verrijking van dit onderzoek.

Tot zover de criteria voor de organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg, die in de volgende paragraaf concreet zullen worden toegepast. Thans wordt stilgestaan bij de eisen die gelden voorzover in dat verband een rol voor het waterschap is weggelegd. Voor taakopdracht aan lichamen van functioneel bestuur gelden namelijk bepaalde randvoorwaarden en nadere vereisten die vooral uit de hoofdstukken 3, 5 en 6 naar voren zijn gekomen. De afwijking van de hoofdregel dat taken worden opgedragen aan lichamen van algemeen bestuur behoeft anders gezegd aanvullende motieven en waarborgen. De concrete vraag luidt of het waterschap aan deze randvoorwaarden voldoet. Ook deze vraag zal in de volgende paragraaf worden beantwoord. Op deze plaats wordt er mee volstaan deze randvoorwaarden nog eens kort in herinnering te roepen.

Om deze randvoorwaarden te duiden kan nog steeds worden teruggegrepen naar het preadvies van Ten Berge en Stroink uit 1988⁸⁹⁹ en de beschouwingen van Van den Berg, zoals deze in paragraaf 3.6 besproken zijn. In hun onderlinge samenhang resulteert dit in de navolgende randvoorwaarden voor taakopdracht aan lichamen van functioneel bestuur c.q. het waterschap. Op voorhand wordt nog benadrukt dat dit laatste in ieder geval achterwege behoort te blijven wanneer sprake is van een sterk politiek getint karakter van de betreffende taak dan wel van een niet te vermijden belemmering van de taakuitoefening door de organen van algemeen bestuur. Naar mijn mening is hiervan bij taakopdracht van de regionale en lokale waterstaatszorg aan het waterschap geen sprake. De afgelopen decennia hebben aangetoond dat het waterschap zijn taken zeer wel zelfstandig naast provincie en

G.T.J.M. Jurgens, Ph.M. Langbroek en R.J.G.M. Widdershoven, Alphen aan den Rijn 2008, p. 41–60.

⁸⁹⁹ 'Functionele decentralisatie uit de schaduw', J.B.J.M. ten Berge en F.A.M. Stroink, Utrecht 1988.

gemeente kan uitoefenen. Wat zijn dan de randvoorwaarden voor taakopdracht van de waterstaatszorg aan functionele bestuurslichamen c.q. het waterschap? Die zijn als volgt te duiden. Het kan alleen indien aan één of meer van de navolgende randvoorwaarden wordt voldaan:

- indien de lichamen van algemeen territoriaal bestuur qua schaal en/of begrenzing geen geschikt kader voor de uitoefening van de betreffende overheidstaak vormen;
- indien het taken betreft die een sterke specialisatie c.q. deskundigheid vereisen dan wel bijzondere bewaking verdienen dan wel voor een korte termijn bijzondere aandacht verdienen;
- indien bij de taakuitoefening specifieke groepen van belanghebbenden betrokken zijn;
- indien sprake is van publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen.

Hieraan wil ik nog toevoegen dat het om een publieke taak van een zekere omvang en van een zeker gewicht moet gaan die zich voor zelfstandige taakopdracht en – uitoefening leent. Wanneer het om een taak zou gaan die slechts marginaal om overheidsbemoediging vraagt, dient opdracht aan een functioneel bestuurslichaam ter vermijding van bestuurlijke complexiteit achterwege te blijven en dient de taak aan één van de lichamen van algemeen bestuur te worden opgedragen.

Wanneer aan deze randvoorwaarden voor taakopdracht aan functionele bestuurslichamen mocht zijn voldaan, geldt nog een aantal aanvullende vereisten. Zonder enige twijfel is het door Van den Berg gesignaleerde, en onlangs ook door de Commissie Oosting⁹⁰⁰ onderkende, integratieaspect daarvan het meest wezenlijk. De besluitvorming door het lichaam van functioneel bestuur dient te zijn ingebed in die van het algemeen bestuur.⁹⁰¹ Voor het waterschap moet daarbij worden gedacht aan de provincie. Daarnaast kunnen in navolging van Ten Berge en Stroink de volgende eisen worden genoemd:

⁹⁰⁰ Rapport 'Van specifiek naar generiek', TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 8, p. 84.

⁹⁰¹ Ook door Gilhuis en Menninga is de noodzaak benadrukt om de functionele taakuitoefening van het waterschap in te bedden binnen de beleidskaders van het algemeen bestuur, zie MenR 1996, p. 227.

- instelling bij of krachtens de wet;
- nauwkeurig omschreven doelstellingen en taken;
- representatieve bestuurssamenstelling;
- openbare en transparante besluitvorming en adequate rechtsbescherming;
- toedeling aan hogere organen van toezichtbevoegdheden.

Hiermee zijn de randvoorwaarden en vereisten die gelden voor een taakopdracht aan functionele bestuurslichamen geschetst. Evenals de criteria voor een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg worden deze in de volgende paragraaf concreet toegepast.

11.3 Toepassing toetsingskader

In de vorige paragraaf is op basis van de beschouwingen in de voorafgaande hoofdstukken een aantal criteria ontwikkeld waaraan de organisatie van de waterstaatszorg dient te voldoen alsmede een aantal randvoorwaarden en vereisten die gelden voorzover in dat kader een rol aan het waterschap wordt toebedeeld. In deze paragraaf worden deze criteria en randvoorwaarden toegepast. Wat de criteria betreft wordt in navolging van de Studiecommissie Waterschappen gezien hoe het waterschap scoort ten opzichte van de andere potentieel gegadigde overheidslichamen, te weten Rijk, provincie en gemeente. Wat de randvoorwaarden en vereisten betreft wordt nagegaan in hoeverre het waterschap, zoals dat thans institutioneel is vormgegeven, daaraan voldoet.

Allereerst dus de criteria waaraan een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg dient te voldoen. Achtereenvolgens gaat het daarbij om continuïteit, doelmatigheid, decentralisatie, brede belangenafweging, voldoende draagvlak, waterstaatkundige begrenzing, bestuurlijke complexiteit, adequate financiering en democratische legitimatie door participatie van belangengroepen.

Wat de continuïteit betreft scoort het waterschap ten opzichte van provincie en gemeente buitengewoon goed. Waar provincie en gemeente een breed en in essentie onbepaald takenpakket hebben, is het takenpakket van het waterschap wettelijk beperkt tot het terrein van de regionale en lokale waterstaatszorg. Het water-

schap vormt als zodanig de in de bestuursschouw van Toonen en Glim⁹⁰² en in de theorie van het Common pool resource management (zie paragraaf 6.4) bepleite bestuurlijke status aparte c.q. probleemeigenaar. Door zijn gerichtheid op de waterstaatszorg kan het waterschap daaraan continue en deskundige aandacht geven en zich daar volledig op concentreren, hetgeen in geval deze taak bij provincie of gemeente zou worden ondergebracht niet gegarandeerd zou zijn.⁹⁰³ Alsdan zou deze taak immers moeten concurreren met allerlei andere, evenzeer belangrijke taken. Ten opzichte van provincie en gemeente scoort het waterschap in die zin positiever. Ten opzichte van het Rijk ligt de situatie genuanceerder. Wanneer uitgegaan wordt van het Rijk in 'brede' zin, scoort het waterschap opnieuw duidelijk positief. Ook het Rijk oefent immers een veelheid aan taken uit, hetgeen het risico van concurrerende aandachtsgebieden insluit. Wanneer echter, en er is alle aanleiding dit te doen, uitgegaan wordt van Rijk in de verschijningsvorm van Rijkswaterstaat, scoort het waterschap goeddeels neutraal. Ook Rijkswaterstaat kan namelijk als een functionele uitvoeringsorganisatie worden beschouwd die zich voluit kan concentreren op de waterstaatszorg. Het gegeven dat de 'droge' waterstaat (het asfalt) het in de politieke en maatschappelijke arena en daardoor bij de verdeling van de (schaarse) financiële middelen nog wel eens wil winnen van de 'natte' waterstaat (het water), doet het waterschap niettemin iets positiever scoren. Het waterschap kent geen 'onderlinge concurrentie' tussen de droge en de natte waterstaatszorg.

Wat de doelmatigheid betreft scoort het waterschap beduidend beter dan de gemeente. De regionale en lokale waterstaatszorg valt, zoals de Studiecommissie Waterschappen reeds concludeerde, niet in 'vele kleine, los van elkaar staande huishoudinkjes' op te delen en vraagt in al zijn facetten (waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit en zuivering) om bestuurlijk-organisatorische eenheden van een zeker gewicht. De in hoofdstuk 4 besproken diverse Nota's Waterhuishouding bevatten eveneens dit signaal en drongen aan op verdere schaalvergroting van de

⁹⁰² Rapport 'Een bestuursschouw van het waterschap', Ernst & Young Consulting, Utrecht 2000. Zie voor dit rapport paragraaf 6.3.

⁹⁰³ Voor Snee (p. 11–14) vormde de concentratie op de waterkeringszorg het hoofdmotief om voor de functionele bestuursvorm van het waterschap te kiezen.

waterschappen en op integratie van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer en zo mogelijk het vaarwegbeheer. In essentie ontlenen de waterschappen hun ontstaansreden uit het feit dat waterstaatkundige belangen niet langer doelmatig door individuele buurschappen konden worden behartigd (zie hoofdstuk 2). Juist dit doelmatigheidsaspect heeft in het verleden – soms via rechterlijke tussenkomst (zie hoofdstuk 5) – geresulteerd in de overdracht van zuiveringstechnische werken van gemeenten aan waterschappen en tot inpoldering c.q. het ongedaan maken van eerdere ontpolderingen van nieuwe woonwijken. Ook de waterkeringszorg is in de Wet op de waterkering toebedacht aan dijkringen van een behoorlijke, de gemeentelijke indeling overstijgende omvang. Dit alles komt de doelmatigheid van de taakuitoefening zeer ten goede. Bovendien is in waterschapskring een aantal instrumenten ontwikkeld en maatregelen genomen om de doelmatigheid blijvend op de agenda te zetten (onderlinge bedrijfsvergelijking en begrotingsvergelijking, samenwerking op terrein van onderzoek en ICT via STOWA en Waterschaphuis, samenwerking bij heffing en invordering alsmede bij verkiezingen e.d.). Het waterschap heeft de doelmatigheid scherp voor ogen. Beter dan de gemeente zou ook de provincie door haar grotere schaal de waterstaatszorg doelmatig kunnen uitoefenen, hetgeen vroeger door de provinciale waterstaatsdiensten pleegde te gebeuren. Gegeven is wel dat de provincie tegenwoordig geen overwegend operationeel karakter meer heeft. De provinciale waterstaatsdiensten bestaan niet meer. De provincie is nu meer ‘regisseur’ dan ‘doener’ en profileert zich veeleer als opdrachtgever ten opzichte van de uitvoering. Uit het recente rapport van de Commissie Lodders⁹⁰⁴ komt naar voren dat deze positie in provinciale kring ook in de toekomst geambieerd wordt. Gegeven is evenzeer dat in het nog betrekkelijk recente verleden provinciale taken op het terrein van de waterstaatszorg doelbewust zijn overgeheveld naar het waterschap (waterkwaliteits- en boezembeheer). Ten opzichte van de provincie scoort het waterschap in zoverre licht positief. Ten opzichte van het Rijk – lees opnieuw Rijkswaterstaat – scoort het waterschap neutraal. Ook bij Rijkswaterstaat is sprake van het zo doelmatig mogelijk verrichten van de opgedragen taak.

⁹⁰⁴ Rapport ‘Ruimte, Regie en Rekenschap’, Den Haag 2008. Zie voor dit rapport paragraaf 7.3.

Wat de decentralisatie betreft wordt nog eens vooropgesteld dat dit een van de basisbeginselen van onze staatsinrichting is. Van het decentralisatiebeginsel kan derhalve niet lichtvaardig worden afgeweken. Steeds zal moeten worden gezien of een bepaalde overheidstaak op decentraal niveau kan worden uitgeoefend, waarbij een zekere differentiatie op de koop toe zal moeten worden genomen. ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ luidt het bekende adagium. Dit uitgangspunt is in de regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ uit 1977 vastgelegd en later ook in de Waterschapswet verankerd. Het vormde bovendien de principiële onderbouwing voor de decentralisatie van een aantal niet tot het ‘hoofdsysteem’ behorende ‘natte’ en ‘droge’ waterstaatswerken van Rijk naar provincies, gemeenten en waterschappen begin jaren negentig. Ook in de overwegingen bij de recente Hoogwaterrichtlijn – zie paragraaf 10.3 – is het belang van een prominente positie voor decentrale autoriteiten bij het overstromingsbeheer expliciet benadrukt. In het eerdergenoemde Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen is eveneens één van de belangrijkste toetspunten het zo laag mogelijk beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het ongedaan maken van eerdere decentralisatie van taken zou bovendien haaks staan op de strekking van de Nota Vernieuwing Rijksdienst⁹⁰⁵, die beoogt te voorzien in een betere en kleinere rijksoverheid. Decentralisatie van taken blijft aldus een belangrijk uitgangspunt voor onze staatsinrichting. Voor de regionale en lokale waterstaatszorg ligt dat niet anders. Waarom zouden de Dinkel, de boezemkades in Delfland, de gemalen in Flevoland en de zuiveringsinstallatie bij Kapelle door het Rijk moeten worden beheerd? Na deze korte beschouwing over de betekenis van de decentralisatiegedachte (zie hiervoor ook hoofdstuk 7) kan de toets van dit criterium relatief kort zijn: het waterschap, de gemeente en de provincie scoren alle zeer positief en het Rijk scoort zeer negatief. Op zichzelf zou daarbij nog staande kunnen worden gehouden dat provincie en gemeente vanwege het primaat van het algemeen bestuur licht beter scoren dan het waterschap. Gezien de krachtige verankering van het decentralisatiebeginsel in de Waterschapswet is van een gelijke score uitgegaan. Dat primaat brengt overigens wel mee dat het waterschap zijn bestaan(srecht) via de scores op de andere criteria zal moeten bewijzen.

⁹⁰⁵ TK 2007–2008, 31201, nr. 3.

Wat de brede belangenafweging betreft die noodzakelijk is om in de praktijk tot het beoogde 'integraal waterbeheer' te komen, kan geconstateerd worden dat het waterschap de afgelopen decennia een duidelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Met het belangenkader van de komende Waterwet – zie in het bijzonder artikel 2.1 – dienen zich bovendien nieuwe ontwikkelingen aan. Het waterschap krijgt voor zijn taakuitoefening een ruim juridisch instrumentarium aangereikt. De Waterwet is – om met Drupsteen te spreken⁹⁰⁶ – inderdaad een wet met een brede kijk. Maar ook los hiervan staat het waterschap tegenwoordig een breed belangenkader ter beschikking. Anders dan in het verleden (versnipperde bestuurlijke organisatie met gescheiden waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer, afzonderlijke belangenkaders in sectorale beheerswetten) behoeft niet voor een te restrictieve belangenafweging door het waterschap te worden gevreesd. Ook het nieuwe planstelsel van de Waterwet kan hier goede diensten bewijzen. De zorg van de Studiecommissie Waterschappen op dit punt lijkt voorgoed weggenomen. Desalniettemin moet worden vastgesteld dat de andere overheden licht beter scoren dan het waterschap aangezien zijzelf met taken op de aanpalende beleidsterreinen zijn belast, waardoor de beoogde integratie van de waterstaatszorg met die terreinen (ruimtelijke ordening, milieu- en natuurbeheer) eenvoudiger tot stand lijkt te brengen. Dit laatste geldt in het bijzonder voor provincie en gemeente; Rijkswaterstaat komen geen bevoegdheden op dit terrein toe. Wel past op dit punt nog een belangrijke relativering. Inherent aan elke vorm van integratie is dat de specifieke aandacht voor bepaalde onderdelen naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. Integratie beoogt immers alle afzonderlijke onderdelen van een beleidsterrein bijeen te brengen en integraal, dat wil zeggen in hun onderlinge samenhang, te bezien. Zo heeft de intrede van integraal waterbeheer er toe geleid dat er minder aandacht, minder betekenis wordt toegekend aan de specifieke merites van de tot dusver los van elkaar uitgeoefende deeltaken. Zeker met het oog op het veel bredere en bijna onbegrensde 'omgevingsbeheer' dient dit effect scherp voor ogen te worden gehouden.⁹⁰⁷ In zoverre is er het nodige voor te zeggen om de ruimtelijke ordening en de waterstaatszorg juist beslist niet in één bestuurlijke hand te brengen aangezien het

⁹⁰⁶ Zie diens bijdrage in 'Weids water', p. 300.

⁹⁰⁷ Zie in deze zin ook Van Rijswijk, HWS 2007, nr. 11, p. 12–15.

waterstaatsbelang dan waarschijnlijk snel het onderspit zou delven.⁹⁰⁸ Anders gezegd, moet dus juist van integratie worden afgezien om het waterstaatsbelang voldoende betekenis te laten behouden.⁹⁰⁹ De discussie over de bouwlocatie Westergouwe bij Gouda toont dit ook aan: het waterstaatsgeluid komt in ieder geval naar voren. Op zichzelf zou deze benadering een gelijke score van het waterschap, gemeente en provincie kunnen rechtvaardigen. Na ampele overweging is hiervan afgezien aangezien provincie en gemeente ten principale actief zijn op genoemde aanpalende beleidsterreinen en daarvoor een aantal concrete bevoegdheden bezitten.

Wat het draagvlak betreft moet worden gedacht aan een zodanige organisatie dat sprake is van voldoende bestuurskracht en van financiële en personele slagkracht. Ook al heeft het daarmee een zekere relatie, het begrip 'draagvlak' moet worden onderscheiden van het begrip 'schaalgrootte'. Een waterschap met een relatief kleine schaal kan door een grote bevolkingsdichtheid toch beschikken over een voldoende draagvlak. In dit kader dient vanzelfsprekend op de schaalvergroting te worden gewezen die het waterschap de afgelopen halve eeuw heeft doorgemaakt. Het wordt nog maar eens herhaald: van ruim 2.600 naar 26 waterschappen. An-

⁹⁰⁸ Van Hall toont zich buitengewoon uitgesproken op dit punt in zijn bijdrage in 'Grensverleggend Bestuursrecht', p. 43–44, en noemt de eigenstandige positie van het waterschap in dit opzicht een 'waardevolle positie, die het verdedigen meer dan waard is'.

⁹⁰⁹ Uiteraard moet wel sprake zijn van een goede onderlinge afstemming tussen beide beleidsterreinen, waarin vooral de bekende watertoets beoogt te voorzien. Zie hiervoor de uitvoerige beschouwing van Groothuijse en Van Rijswick, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets', *Bouwrecht* 2005, p. 193–210 en 384–401. Groothuijse en Van Rijswick concluderen daarin onder meer dat de provincie op dit terrein een cruciale rol speelt. Overigens moet vooral niet uit het oog verloren worden dat het waterschap zélf via zijn keur ook over de nodige bevoegdheden beschikt. Zie in deze zin de beschouwing van B. Arentz, 'Verharden verboden. De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland', *MenR* 2007/2, p. 75–80, over het verbieden van het verharden van gronden, alsmede Rb. Middelburg 29 januari 2008, HWS 2008, nr. 4, p. 6 inzake reserveringszones bij waterkeringen en Rb. Den Bosch 11 juli 2008, nrs. AWB 07/3364 en AWB 07/2876, inzake het opnemen van gedoogplichten en bijbehorende verbodsbepalingen voor zg. bergingsgebieden.

ders dan voorheen is daardoor sprake van waterschappen met een voldoende bestuurlijk-organisatorisch draagvlak om de regionale en lokale waterstaatszorg adequaat uit te oefenen. Dit draagvlak voorziet onder meer in de opbouw van een deskundig, goed opgeleid personeelsapparaat en in hoogwaardige laboratoria, die voor de monitoringactiviteiten niet kunnen worden gemist. Deze versterking van het draagvlak was ook precies de doelstelling van het ingrijpende reorganisatieproces, dat gepaard ging met de overdracht van provinciale en gemeentelijke waterstaatswerken aan het waterschap. Het waterschap scoort op dit punt beduidend beter dan de gemeente, waarvan het draagvlak ook na de schaalvergroting van de afgelopen jaren te klein blijft voor een verantwoorde toedeling van de waterstaatszorg. Een eventuele inschakeling van de gemeente op dit terrein zou hoe dan ook resulteren in een ongewenste versnippering van taken en bevoegdheden en in een hoger kostenniveau. Ten opzichte van Rijk en provincie scoort het waterschap neutraal; ook daar is sprake van een zodanig draagvlak dat een verantwoorde toedeling van de regionale en lokale waterstaatszorg mogelijk is.

Op het aanpalende punt van de waterstaatkundige begrenzing scoort het waterschap beduidend positiever dan gemeente en provincie, hetgeen onder meer mag blijken uit het feit dat meer dan de helft van de waterschappen momenteel een interprovinciaal karakter kent. Het Waterschap Rivierenland oefent zijn taken zelfs in vier provincies uit. Deze afwijkende bestuurlijke grenzen vinden hun grondslag in waterstaatkundige motieven (dijkringen, boezem- en bemalingsgebieden, stroomgebieden), die via de (deel)stroomgebiedbenadering van de KRW een nieuwe dimensie hebben gekregen. Door zijn regionale en lokale borging kent het waterschap bovendien de 'haarvaten' van zijn watersysteem en is, meer dan voor het Rijk zou gelden, sprake van de ook voor de uitvoering van de KRW benodigde gebiedskennis. Met het oog op deze kennis verdient het de voorkeur de regionale en lokale waterstaatszorg regionaal onder te brengen. Wanneer die waterstaatkundige motieven in de toekomst ook via de oprichting van een internationaal waterschap over de landsgrens heen zouden doorklinken, zou het waterschap nog beter scoren. Een keerzijde van een op waterstaatkundige motieven gebaseerde bestuurlijk-organisatorische inrichting ligt in het gegeven dat dit bijna onvermijdelijk tot enige

bestuurlijke complexiteit, tot extra bestuurlijke drukte leidt.⁹¹⁰ Weliswaar is tegenwoordig nog maar één waterschap actief in de bovendien sterk gegroeide beheergebieden; er zit met het waterschap en Rijkswaterstaat toch een extra bestuurlijke partner aan de 'poldertafel'. Vanuit deze optiek scoort het waterschap op dit criterium iets minder dan provincie en gemeente, die neutraal scoren.

Wat de adequate financiering betreft scoort het waterschap duidelijk beter dan gemeente en provincie en ook beter dan het Rijk. Het waterschap beschikt over een effectief gebleken eigen belastinggebied waarmee de regionale en lokale waterstaatszorg kan worden bekostigd. Dit belastinggebied is via het IBO-onderzoek enkele jaren geleden nog eens kritisch gezien en vervolgens door regering en parlement op waarde geschat. Volgens het kabinet is een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders de beste keuze om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren. Door de Commissie Vellinga is dit belastinggebied eind 2006 als dusdanig krachtig beoordeeld dat langs deze weg zelfs ook de omvangrijke financiële middelen voor de primaire waterkeringen volledig zouden kunnen worden bijeengebracht. De hieraan inherente lastenstijging voor de heffingplichtigen van het waterschap neemt de Commissie Vellinga voor lief. Bovendien past dit belastinggebied goed in het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten uit de KRW. Door recente initiatieven van vrijwel alle waterschappen om bij de heffing en invordering van deze belastingen onderling dan wel met gemeenten en/of waterleidingbedrijven samen te werken, worden de aan elke vorm van belastingheffing verbonden perceptiekosten tot een aanvaardbaar percentage teruggebracht. Op dit punt scoort het waterschap dus zeer positief. Voor gemeenten (te kleine schaal, doelmatigheidsproblemen) en provincies (geen ervaring met belastingheffing; de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting zullen doordat de Rijksbelastingdienst deze int door weinig auto-

⁹¹⁰ De Atlantis Alliantie ziet de bestuurlijke lappendeken en de bestuurlijke drukte in haar rapport 'Water in zicht. Samenwerking op regionale schaal gewogen' van juni 2006 overigens juist niet als een last, maar als een kracht die kansen biedt op confrontaties hetgeen de reflectie bevordert en tot verrijking en dynamiek leidt (p. 63). De alliantie ziet weinig heil in nieuwe structuurdiscussies aangezien dit ten koste gaat van de inhoud (zie Binnenlands Bestuur 4 augustus 2006, p. 13).

bezitters als provinciale belasting worden herkend) geldt dit in beduidend mindere mate. Ook ten opzichte van het Rijk scoort het waterschap beter, hetgeen enige toelichting behoeft (zie paragraaf 8.9). Op zichzelf moet het Rijk met zijn enorme financiële spankracht in staat worden geacht de voor de waterstaatszorg benodigde financiën bijeen te brengen. De praktijk van de laatste jaren leert echter anders. Zo vormt het een regelmatig terugkerend probleem om de onderhoudskosten van de rijkswaterstaatswerken in de rijksbegroting veilig te stellen. De Commissie Vellinga heeft bovendien aangetoond dat de wettelijk vastgelegde rijks gelden voor de primaire waterkeringen moeilijk te vinden zijn; de Deltacommissie acht dan ook de instelling van een apart Deltafonds noodzakelijk. Anders dan op voorhand zou worden verondersteld, vormt de financiering via de 'gewone' algemene middelen van het Rijk dus geen afdoende garantie voor het daadwerkelijk ter beschikking komen van de benodigde middelen. Om deze reden scoort het waterschap ook positiever dan het Rijk.

Ten slotte het laatste criterium: de democratische legitimatie door participatie van belangengroepen. Op dit specifieke punt heeft het waterschap de afgelopen halve eeuw een ingrijpende ontwikkeling doorgemaakt. De Wet modernisering waterschapsbestel vormt hiervan het bewijs. Van een bestuur dat aanvankelijk hoofdzakelijk door agrariërs werd gedomineerd naar een bestuur waarin de ingezetenen per definitie de overhand hebben en expliciet deelname mogelijk is van politieke partijen. Het 'hybride' karakter van het nieuwe waterschapsbestuur doet daarbij recht aan het gegeven dat een drietal specifieke belangencategorieën, te weten agrariërs, bedrijven en bos- en natuurterreinbeheerders, een duidelijk belang bij de regionale waterstaatszorg hebben en om deze reden een gegarandeerde plaats in het waterschapsbestuur verdienen. Waar tot voor kort staande kon worden gehouden dat het waterschap een gebrekkige democratische legitimatie kent (personenstelsel, indirecte verkiezingen), is daarvan in de nabije toekomst niet langer sprake. De democratische legitimatie wijkt ten principale immers niet langer af van die van gemeente, provincie en Rijk, zodat het waterschap op dit punt ten minste neutraal scoort. Daarbij is in overweging genomen dat de waterschapsverkiezingen zodanig

worden georganiseerd dat de kosten daarvan beperkt blijven.⁹¹¹ Doordat in het waterschapsbestuur nieuwe stijl plaats is ingeruimd voor een drietal specifieke belangengroepen, behoudt het waterschap zijn karakter van belangengroependemocratie en wordt – meer dan bij gemeente, provincie en Rijk – uitdrukking gegeven aan de ‘publieke participatie’, zoals deze ook in de KRW wordt gevraagd. Die publieke participatie wordt als het ware geïnstitutionaliseerd. In zoverre scoort het waterschap licht beter dan gemeente en provincie en duidelijk beter dan het Rijk, waar de betrokkenheid van de burger op grotere afstand staat.

Hiermee is de toets aan de criteria die gelden voor een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg voltooid. Terwille van de overzichtelijkheid is de uitkomst van deze toets in het navolgende schema gevisualiseerd.

⁹¹¹ De momenteel in voorbereiding zijnde landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008 kosten ongeveer 20 miljoen euro. Afgezet tegen een zittingsperiode van vier jaren betekent dit circa 0,25% van de totale jaarlijkse belastingopbrengst.

toetsingscriteria	overheden			
	Rijk(swaterstaat)	provincie	gemeente	waterschap
continuïteit	+	--	--	++
doelmatigheid	+	0	--	+
decentralisatie	--	++	++	++
brede belangenafweging	0	+	+	0
voldoende draagvlak	+	+	--	+
waterstaatkundige begren- zing	+	-	--	++
bestuurlijke complexiteit	-	0	0	-
adequate financiering	0	-	--	++
publieke participatie	0	+	+	++

++ : zeer positief

+: positief

0 : neutraal

- : negatief

-- : zeer negatief

Uit dit schema komt naar voren dat er, ruim dertig jaar na het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' nog alle aanleiding bestaat om voor het waterschap een prominente plaats in te ruimen bij de organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg.⁹¹² Deze taak dient ook in de toekomst decentraal te worden behartigd. Het kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer bevat daarvoor overtuigende argumenten (zie paragraaf 6.7): 'Om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren is een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders naar het oordeel van het kabinet de beste keuze. In de regio kent men immers het eigen gebied; daar moet telkens gekozen worden

⁹¹² Van Hall komt in zijn uitwerking van het garantieaspect (zie paragraaf 11.2) tot dezelfde conclusie.

voor maatwerkoplossingen passend bij de verschillende wensen die de gebruikers van het gebied aan het watersysteem stellen'. Wat de decentrale taakbehandling betreft scoort het waterschap duidelijk beter dan gemeente en provincie. Bij de organisatie van de waterstaatszorg blijft voldoende reden bestaan om, evenals in de afgelopen eeuwen, te opteren voor functioneel in plaats van algemeen bestuur. De in hoofdstuk 1 gesignaleerde chronische vraag is hiermee reeds goeddeels beantwoord. Zoals in paragraaf 11.1 reeds is aangegeven is aan deze optie echter een aantal randvoorwaarden en nadere vereisten gekoppeld. Eerst als ook daaraan wordt voldaan, kan voluit voor het waterschap als lichaam van functioneel centraal bestuur belast met de uitoefening van de regionale en lokale waterstaatszorg worden gekozen. Hierna wordt bezien in hoeverre aan deze randvoorwaarden en vereisten voor taakopdracht aan een lichaam van functioneel bestuur wordt voldaan.

De eerste randvoorwaarde, te weten de andere schaal en/of begrenzing, levert voor het waterschap geen hindernis op. Beter dan de gemeente en provincie is het waterschap qua schaal en vooral waterstaatkundig bepaalde gebiedsgrenzen in staat zijn taak optimaal te behartigen. Juist om deze reden zijn de grenzen van zijn beheergebied immers waterstaatkundig van aard. De tweede randvoorwaarde levert evenmin een probleem op. De regionale waterstaatszorg vereist enerzijds een sterke specialisatie c.q. deskundigheid en behoeft, zeker waar het de waterkeringszorg betreft, anderzijds bijzondere bewaking. Meer dan gemeente en provincie kan het waterschap door zijn gerichtheid op die ene taak hierin voorzien. Ook de derde randvoorwaarde, die ligt in de specifieke groepen van belanghebbenden die bij de taakuitoefening betrokken zijn, pakt in het voordeel van het waterschap uit. In het waterschapsbestuur nieuwe stijl, zoals dit na de verkiezingen van eind 2008 tot stand zal komen, is de positie van deze specifieke belangencategorieën via een aantal gegarandeerde zetels geborgd. Evenzeer is bij het waterschap sprake van publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen. Dat publiek vermogen bestaat uit de opbrengst van de belastingen die het waterschap heft, waardoor het, anders dan gemeente en provincie, vrijwel volledig self support-

ting is. De waterschapsbelastingen zijn bestemmingsbelastingen pur sang.⁹¹³ De opbrengst daarvan mag uitsluitend voor de regionale en lokale waterstaatszorg worden aangewend. Juist deze waarborg voor voldoende financiële middelen voor het waterbeheer doet buitenlanders wel eens met enige jaloezie naar de wijze van financiering van ons regionale en lokale waterbeheer kijken. In het buitenland is doorgaans namelijk geen sprake van ‘afgezonderde publieke vermogens’ van een behoorlijke omvang en moeten de voor de waterstaatszorg benodigde financiële middelen telkens opnieuw op andere, niet minder belangrijke doeleinden bevochten worden. Die strijd wordt lang niet altijd ten gunste van het water beslist. In ons land is via het belastinggebied van het waterschap maar in beperkte mate sprake van een dergelijke strijd om de allocatie van de per definitie schaarse publieke middelen. Door dat belastinggebied is gegarandeerd dat elk jaar opnieuw ruim 2 miljard euro voor de regionale en lokale waterstaatszorg beschikbaar is. Met deze opbrengst is tegelijkertijd de laatste randvoorwaarde in beeld gekomen. Alhoewel genoemd bedrag ten opzichte van de omvang van de rijksbegroting niet spectaculair is, geeft het wel aan dat de regionale waterstaatszorg een publieke taak is van een zeker gewicht, die zich voor zelfstandige taakopdracht en –uitoefening leent.

Het waterschap voldoet hiermee goed aan meergenoemde randvoorwaarden voor taakopdracht aan een lichaam van functioneel bestuur. Vastgesteld kan worden dat niet slechts aan enkele, maar aan alle randvoorwaarden wordt voldaan. De aanvullend te stellen eisen, zoals die met name door Ten Berge en Stroink en Van den Berg zijn geformuleerd, leveren voor het waterschap evenmin een onneembare horde op. Zo zijn onder meer via het planstelsel en het toezichtinstrumentarium adequate voorzieningen getroffen om de taakuitoefening door het waterschap in te bedden, in te kaderen in die van het algemeen bestuur, in het bijzonder de provincie. Onlangs is hierop nog eens door de Commissie Oosting geattendeerd. Aan de andere eisen (instelling bij of krachtens wet, nauwkeurig omschreven taken, representatieve bestuurssamenstelling, openbare besluitvorming, adequate rechtsbescherming en toezichtbevoegdheden voor hogere organen) wordt eveneens vol-

⁹¹³ Ook Hofstra rekent in zijn ‘Inleiding tot het Nederlandse Belastingrecht’, zevende druk, Deventer 1992, p. 28, de waterschapsbelastingen vanwege het tot de waterstaatszorg beperkte financieringsdoel tot de ‘echte’ bestemmingsbelastingen.

daan. De keuze voor het waterschap als lichaam van functioneel decentraal bestuur waaraan de regionale en lokale waterstaatszorg is opgedragen, is derhalve ook thans valide en kan zonder schroom worden gemaakt. Beter dan gemeente en provincie moet het waterschap geacht worden om te kunnen zorgdragen voor een goede regionale en lokale waterstaatszorg. Dat dient bepalend te zijn. Bovendien is vastgesteld dat het opdragen van deze taak aan het waterschap voldoet aan de randvoorwaarden en nadere vereisten die gelden voor taakopdracht aan lichamen van functioneel bestuur. De chronische vraag is daarmee volledig beantwoord.

11.4 Slotbeschouwing

In hoofdstuk 1 is gewezen op de chronische vraag omtrent het bestaansrecht van het waterschap. Die vraag wordt met name de afgelopen jaren met een zekere regelmaat gesteld en dient daardoor buitengewoon serieus te worden genomen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in dit hoofdstuk een toetsingskader ontwikkeld, waarvoor de voorafgaande hoofdstukken de bouwstenen hebben aangereikt. Dit toetsingskader bestaat enerzijds uit een aantal criteria waaraan een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg dient te voldoen en anderzijds uit een aantal randvoorwaarden en nadere vereisten die gelden voorzover in dat kader een rol aan het waterschap als lichaam van functioneel bestuur wordt toebedacht. Belangrijk voordeel van dit toetsingskader is dat bedoelde vraag systematisch en objectief kan worden beoordeeld en beantwoord. Dat antwoord vindt zijn basis, zijn onderbouwing in de gegevens die in de vorige hoofdstukken naar voren zijn gekomen.

Toepassing van dit toetsingskader op het waterschapsinstituut leert dat het waterschap anno 2008 nog steeds in beeld komt als beheerder van het regionale watersysteem. De KRW heeft daarvoor in diverse opzichten nieuwe argumenten aangereikt. Het waterschap scoort beduidend beter dan gemeente en provincie. Vanuit het decentralisatiemotief scoort het waterschap ook duidelijk beter dan het Rijk. De keuze van de wetgever om in de komende Waterwet uitsluitend het Rijk (voor het zg. waterhuishoudkundig hoofdsysteem) en het waterschap als 'beheerder' te kwalificeren, vindt hiermee extra ondersteuning. Het waterschap vormt als deskundige en goed geoutilleerde bestuurslaag, die alleen maar op het waterbeheer

behoeft te letten en daarvoor over eigen financiën en een bestuur, samengesteld uit belangengroepen, beschikt, een goede bestuurlijk-organisatorische keuze. Dit is uit de toepassing van het toetsingskader gebleken. Die toepassing reikt tegelijkertijd het antwoord aan op de vraag wat te doen als in ons land nu geen waterschappen zouden bestaan. Dit oogt op het eerste gezicht als een tamelijk academische vraag, maar mede vanuit internationaal perspectief gezien⁹¹⁴ is het antwoord daarop niet van belang ontbloot. Zonder terughoudendheid beantwoord ik deze vraag aldus dat dan waterschappen of organisaties met een vergelijkbaar institutioneel karakter zouden moeten worden opgericht.⁹¹⁵ Dat biedt voor de burgers en bedrijven namelijk de meeste zekerheid dat de regionale en lokale waterstaatszorg adequaat wordt uitgeoefend. Met name de scores op de criteria continuïteit, doelmatigheid, decentralisatie, adequate financiering en publieke participatie schragen dit antwoord.

Wanneer de onderhavige vraag naar het bestaansrecht van het waterschap in de toekomst onverhoopt toch weer op tafel mocht komen, dan laat het toetsingskader zien dat Rijk en provincie ongeveer gelijk scoren. Die uitkomst sluit aan bij de geluiden die de afgelopen jaren waren te vernemen en waarbij het waterschap soms als uitvoeringsorganisatie van het Rijk en dan weer van de provincie werd gezien. Als uit dit tweetal opties gekozen zou moeten worden, heb ik de neiging om het decentralisatiebeginsel de doorslag te laten geven en het waterschap bij de provincie onder te brengen. Het decentralisatiebeginsel vormt immers één van de grondbeginselen van ons staatsbestel. Het is echter zeer de vraag of in dit concrete geval toegegeven zou moeten worden aan deze neiging. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen gezien zijn er namelijk sterke argumenten om het waterschap samen te laten smelten met Rijkswaterstaat. Ook de indeling in vier internationale stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems – alle in beheer bij het Rijk – die ons land op grond van de KRW kent, zou daarvoor pleiten. Dit zou in concreto kunnen resulteren in gedeconcentreerde RWS-diensten in vier à vijf regio's, die onder aan-

⁹¹⁴ Uit eigen ervaring kan ik melden dat in het buitenland veel interesse voor de Nederlandse institutionele vormgeving van het regionale en lokale waterbeheer bestaat.

⁹¹⁵ Van Hall oordeelt eveneens dat wanneer er geen regionale waterautoriteit zou zijn, je haar zou instellen ('Grensverleggend Bestuursrecht', p. 43).

sturing door het Rijk als uitvoeringsorganisaties hun taken uitvoeren. Met name paragraaf 6.10 heeft overigens eerder laten zien dat het allesbehalve een verstandige gedachte is om het waterschap te willen transformeren in een uitvoeringsorganisatie van provincie of Rijk.

Het toetsingskader maakt het ook goed mogelijk de kritiek die de laatste jaren op het waterschap wordt geuit te bespreken, doordat het daarin als het ware structuur aanbrengt. In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds gemeld dat deze kritiek allerminst eenduidig is. Ook over de vraag bij welke overheidsinstantie de regionale en lokale waterstaatszorg bij gebreke van het waterschap dan wél zou moeten worden ondergebracht, wordt uiteenlopend gedacht. Voor de één is dat de provincie en voor de ander het Rijk. Alle reden om deze kritiek nader te bezien en te structureren. De indruk moet overigens niet ontstaan dat er uitsluitend sprake is van kritiek. Naast kritische beschouwingen zijn er positieve opvattingen, zoals in de vorm van een redactioneel commentaar in *Trouw*, getiteld 'Handen af van de dijkgraaf, de heemraden en de waterschappen'⁹¹⁶ of een column van stedenbouwkundige Riek Bakker met de titel 'Waterschappen kun je niet schrappen'⁹¹⁷.

Zoals in hoofdstuk 4 is gebleken, was er ook in de jaren zeventig kritiek op het waterschap. Deze kritiek reflecteerde de zorg of het waterschap wel de meest gereede instantie was om de belangrijke waterkwaliteitstaak uit te voeren. Het waterschap werd door sommigen toch vooral gezien als een behartiger van het boerenbelang, hetgeen zich moeilijk zou verdragen met de opdracht van deze nieuwe milieutaak. Deze kritiek is inmiddels verstomd; de uitvoering van de waterkwaliteitstaak inclusief het zuiveringsbeheer is succesvol en ondervindt ook uit Europees perspectief waardering.⁹¹⁸ Bovendien valt de waterschapsorganisatie van nu niet te vergelijken met die van 1970. De huidige all-in structuur heeft de eerdere zorg

⁹¹⁶ *Trouw* 11 september 2006, p. 2.

⁹¹⁷ *Het Financieele Dagblad* 25 september 2006, p. 7.

⁹¹⁸ Zie het rapport 'Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study', European Environment Agency, Kopenhagen 2005.

weggenomen. De thans bestaande kritiek⁹¹⁹ op het waterschap heeft in die zin een ander karakter.

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat ook tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel de nodige kritiek op het waterschapsinstituut is geuit. In de Tweede Kamer zetten met name de fracties van de PvdA en de SP de toon, die hun medewerking aan het wetsvoorstel slechts gaven aangezien dat in ieder geval beter was dan de vigerende Waterschapswet. In de Eerste Kamer kregen beide partijen gezelschap van de fracties van GroenLinks, D66 en de OSF. De kern van de kritiek van deze partijen ligt hoofdzakelijk in de wens het aantal bestuurslagen terug te dringen om de bestuurlijke complexiteit te reduceren. Met name voor de PvdA vormt dit een belangrijk kritiekpunt, waaraan het in 2006 verschenen boek van partijleider Bos niet vreemd zal zijn.⁹²⁰ Daarin werd immers gepleit voor het ten minste afschaffen van twee bestuurslagen. Tevens kan, zoals eveneens in hoofdstuk 6 reeds is gemeld, het opheffen van de waterschappen volgens deze partij tot een kostenbesparing van 120 miljoen euro leiden. Net als de andere partijen acht men bovendien de democratische legitimatie van het waterschap onvolmaakt. De trits belang–betaling–zeggenschap ervaart men als een historisch relict en de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur als nodeloos ingewikkeld en kostbaar. Bovendien is bij de waterschapsverkiezingen sprake van relatief lage opkomstcijfers. PvdA–kamerlid Boelhouwer heeft zijn kritiek op het waterschapsbestel onlangs overigens grotendeels ingetrokken dan wel ‘geparkeerd’. Volgens hem is in het regeerakkoord gezegd dat de waterschappen blijven bestaan en is hij niet van plan de structuurdiscussie nog eens over te doen. Boelhouwer vindt het wel belangrijk dat de waterschappen zich beter gaan legitimeren en ziet daartoe ook mogelijkheden: ‘De waterschapsverkiezingen zijn een goede manier voor deze organen om grotere bekendheid te krijgen en duidelijk te maken wat ze doen’.⁹²¹

⁹¹⁹ Zie voor een overzicht van deze kritiek de afstudeerscriptie van P. Maljaars, ‘De Nederlandse waterschappen: opheffen of Gouden Formule’, Erasmus Universiteit, Rotterdam 2006.

⁹²⁰ Wouter Bos, ‘Dit land kan zoveel beter’, Amsterdam 2006, p. 151–152.

⁹²¹ Provincies, nummer 2, februari 2008, p. 30.

Ook in de literatuur is regelmatig kritiek geuit op het waterschap. In dat verband dient allereerst gewezen te worden op Van Rooy, lid van de voormalige IBO-werkgroep. Van Rooy beklagt zich over de keuze van het kabinet voor variant A uit het IBO-rapport. Goed waterbeheer is voor een delta als Nederland van algemeen belang en in eerste instantie een ruimtelijke aangelegenheid. Waterschappen zouden georganiseerd moeten worden als provinciale uitvoeringsorganisaties. Volgens hem is het watersysteembeleid een integraal onderdeel van het ruimtelijk beleid, waardoor dit niet per definitie functioneel bestuur en eigen financiering behoeft. Politie, brandweer, gezondheidszorg en natuurbeheer doen het immers ook zonder. De trits belang–betaling–zeggenschap zou volledig losgelaten moeten worden. Goed waterbeheer is van algemeen belang. Wat betreft de betaling kan de transparantie volgens Van Rooy aanzienlijk winnen door niet langer uit te gaan van categorieën en ingewikkelde berekeningsmethodieken, maar uit te gaan van één uniforme heffingsgrondslag voor alle gebruikers: de waarde van onroerende zaken. Wat betreft de zeggenschap kan ‘een nieuwe en tientallen miljoenen verslindende klucht in de vorm van verkiezingen volgens een lijstenstelsel achterwege blijven door invoering van indirecte verkiezingen via leden van Provinciale Staten’.⁹²² Ook Van Rooy heeft zijn kritiek onlangs aanmerkelijk genuanceerd.⁹²³ Door hem wordt gewezen op een aantal ontwikkelingen die bij de waterschappen hebben plaatsgevonden: de verdere schaalvergroting, het efficiënter verlopen van de inning van belastinggelden en de grotere aandacht voor innovaties die ook gunstig zijn voor de export van kennis. Van Rooy stelt dat een verdere spectaculaire schaalvergroting in voorbereiding zou zijn en verwacht dat er in 2015 nog maximaal zeven waterschappen zijn, die soms verder zullen reiken dan de landsgrenzen.⁹²⁴ De natte potten van Rijkswaterstaat zullen met deze waterschappen worden geïntegreerd. Vanuit dit perspectief acht Van Rooy het niet meer haalbaar of zelfs wenselijk om van waterschappen provinciale uitvoeringsorganisaties te maken. Slechts een kop-

⁹²² P. van Rooy, *H₂O* 2004, nr. 4, p. 6–7. Zie voor een kritische reactie hierop de beschouwing van G. Geldof en A. Oldenkamp in *H₂O* 2004, nr. 6, p. 12–13.

⁹²³ Zie zijn gastcolumn in ‘Provincies’, nummer 3, maart 2008, p. 30.

⁹²⁴ Deze verdere schaalvergroting is mij overigens niet bekend en zou wat mij betreft – zie paragraaf 4.9 – achterwege moeten blijven.

lopersgroep van provincies maakt in zijn ogen echt werk van op uitvoering gerichte gebiedsontwikkeling. De hekkensluiters zouden de uitvoeringskracht van 'hun' waterschappen alleen maar remmen. Gezien de actuele ontwikkelingen kan Van Rooy zich zelfs voorstellen dat de nieuwe, grote en politiek gestuurde waterschappen een aanjager worden voor de in zijn ogen noodzakelijke provinciale opschalingen.

Ook Harpe, lid van Provinciale Staten van Zeeland voor GroenLinks, moet in dit verband worden genoemd. Het waterschap wordt door hem als een ongewenste vierde bestuurslaag gezien. De zuiveringstaak kan naar de nutsbedrijven, het watersysteembeheer kan via de rijksbegroting worden gefinancierd en de waterschapstaken kunnen beter en voordeliger bij de provincies worden ondergebracht, waarmee de waterschappen provinciale uitvoeringsdiensten zouden worden. Voor Harpe vraagt de stroomgebiedbenadering van de KRW om een nationale aanpak waarin niet langer plaats is voor het waterschap als apart bestuursorgaan.⁹²⁵

Ten slotte mag hier de beschouwing van Wientjes, voorzitter van VNO-NCW, niet ontbreken. Volgens hem rechtvaardigt de actuele taakopdracht op het terrein van water niet langer een zelfstandig overheidslichaam met een functionele taakstelling en eigen belastingbevoegdheden. Volgens Wientjes staat buiten kijf dat waterschappen veel nuttig werk verrichten en veel kennis hebben over de gebieden waarin ze werken. Die kennis moet ook zeker behouden blijven. Dat laat echter onverlet dat drastische hervorming in zijn ogen nodig is. De vraagstukken op het gebied van water vragen een integraal beleidskader en integrale aansturing dat het niveau van de waterschappen overstijgt. Nut en noodzaak van de uitgaven voor het moderne waterbeheer zullen afgewogen moeten worden tegen uitgaven voor andere maatschappelijke doelen. Net als defensie of onderwijs gaat het hier immers om een zaak van algemeen belang. Financiering moet plaatsvinden via de algemene middelen. Als 'staten in de staat' passen waterschappen niet meer anno 2006;

⁹²⁵ Zie L. Harpe en M. Wiersma, HWS 2005, nr. 1, p. 19 en de reactie hierop van T. de Jong, HWS 2005, nr. 2, p. 9; L. Harpe 'Hoe lang nog voor de waterschappen?', Openbaar Bestuur, maart 2006, p. 27–31, en L. Harpe, HWS 2005, nr. 20, p. 22 en mijn naschrift hierbij in HWS 2005, nr. 20, p. 23.

als professionele uitvoeringsorganisaties kunnen zij volgens Wientjes echter nog lang mee.⁹²⁶

De kritiek op het waterschapsbestel spitst zich hiermee toe op de navolgende vijf punten:

- de zelfstandige positie van het waterschap resulteert in extra bestuurlijke drukte;
- afschaffing van het waterschap leidt tot substantiële kostenbesparingen;
- waterbeleid vormt onderdeel van het ruimtelijk beleid en verdient geen separate bestuurslaag;
- de democratische legitimatie van het waterschap is gebrekkig en de verkiezingen zijn gecompliceerd en kostbaar;
- het water(systeem)beheer dient via de algemene middelen van het Rijk te worden gefinancierd.

Als deze kritiek mede aan de hand van het toetsingskader wordt beoordeeld, ontstaat het volgende beeld. Het eerste kritiekpunt richt zich op de bestuurlijke complexiteit. De criticasters hebben hier een punt aangezien het waterschap op dit criterium inderdaad negatief scoort. Weliswaar heeft het ingrijpende reorganisatieproces tot beduidend minder ‘waterschapsdrukke’ geleid; de score blijft niettemin negatief. Het toetsingskader laat tegelijkertijd echter zien dat deze negatieve deelscore ruimschoots wordt gecompenseerd door positieve scores op de andere criteria. De op zichzelf staande wens om het aantal bestuurslagen terug te dringen⁹²⁷, vormt in zoverre onvoldoende grond voor opheffing van het waterschap; waarbij vastgesteld moet worden dat met de opheffing van de waterschappen de bestuurlijke drukte in ons land allerminst verleden tijd is. De waterschappen leggen wat dat betreft betrekkelijk weinig gewicht in de schaal.

Een tweede kritiekpunt schuilt in de substantiële kostenbesparingen die bij afschaffing van de waterschappen ingeboekt zouden kunnen worden. Ook in dit punt zit een kern van waarheid. Bij afschaffing van de waterschappen verdwijnen de kos-

⁹²⁶ B. Wientjes, *Bestuurskunde* 2006, nr. 1, p. 13–15.

⁹²⁷ In navolging van hoofdstuk 6 wordt er op geattendeerd dat kwantitatieve overwegingen niet de overhand moeten krijgen; het gaat vooral ook om de noodzakelijke bestuurskracht en die is na het reorganisatieproces bij de waterschappen aanwezig.

ten die verband houden met het verkiezen en functioneren van het waterschapsbestuur. Een ruwe schatting van deze kosten van de verkiezingen en de bezoldiging en vergoeding van de bestuursleden leert dat hiermee een bedrag van € 5 à 7 miljoen per jaar is gemoeid. Verdere kostenbesparingen dienen zich niet aan. Het regionale en lokale waterbeheer zal immers ook in de nieuwe bestuurlijke constellatie uitgevoerd moeten blijven. Van substantiële kostenbesparingen in de zin van enkele honderden miljoenen euro's per jaar⁹²⁸ is dan ook geen sprake.

In de derde plaats komt de verwevenheid van het waterbeheer met andere beleids terreinen, in het bijzonder de ruimtelijke ordening, naar voren als punt van kritiek. Ten gevolge van de specifieke gerichtheid van het waterschap op de waterstaatszorg zou deze verwevenheid onvoldoende tot haar recht komen. Hier ligt inderdaad een zeker dilemma, dat verband houdt met de toegenomen 'veralgemenisering' van het waterbeleid. Van Hall heeft dit dilemma in zijn eerdergenoemde bijdrage⁹²⁹ scherp gesteld. Volgens hem zijn er twee verdedigbare standpunten over de veralgemenisering van de wateropgaven. Het eerste luidt aldus: 'als water dermate fundamenteel is voor onze delta, en als de herinrichting vanwege klimaat, verstedelijking, bodemdaling, zeespiegelrijzing én internationalisering zó raakt aan wat algemene democratieën als verantwoordelijkheid hebben, dan kan water geen apart gezet beleidsveld meer zijn, aan een bijzondere overheid opgedragen'. Het tweede standpunt dat hier diametraal tegenover staat, luidt: 'in een tijd dat de delta zich met grote technische, ruimtelijke, financiële en bestuurlijke inspanningen moet ombouwen om boven water te blijven, is een regionale waterautoriteit een uitkomst en must. Als zij er niet was, zou je haar instellen. Dat betreft met name wat ze doet en waar ze voor staat: een veilige delta die optimale ruimtebenutting nastreeft'. Volgens Van Hall zou dit laatste kunnen via een ambtelijke en efficiënte uitvoeringsorganisatie sec; de breed gevoelde noodzaak tot burgerparticipatie⁹³⁰ pleit volgens hem echter voor het waterschap. De zienswijze van Van Hall onderschrijf ik volledig. Alhoewel het waterschap in het toetsingskader op dit criterium niettemin iets minder scoort dan provincie en gemeente, resulteert die specifieke

⁹²⁸ Dit bedrag werd door L. Harpe in Binnenlands Bestuur van 29 februari 2008 genoemd.

⁹²⁹ 'Grensverleggend Bestuursrecht', p. 43–44.

⁹³⁰ Deze komt helaas nog onvoldoende tot uitdrukking in de opkomstcijfers bij de verkiezingen.

gerichtheid op het criterium van de continuïteit nu juist in een zeer positieve score. Bovendien bevatten bestaande en nieuwe wetten (Waterwet) voldoende instrumenten, zoals het planstelsel, om deze verwevenheid concreet vorm te geven. Ook het overnemen van de aanbevelingen uit een recent CAW-advies⁹³¹, dat specifiek de relatie waterbeheer-ruimtelijke ordening beoogt te versterken, kan hierin voorzien.

In de vierde plaats is de gebrekkige democratische legitimatie van het waterschap bron van kritiek. Tot voor kort sneed dit kritiekpunt zeker hout. De waterschapsverkiezingen waren ingewikkeld en kostbaar en de te verkiezen kandidaten waren voor de kiezer volstrekt onbekend. Dit resulteerde bovendien in relatief lage opkomstcijfers bij de waterschapsverkiezingen. Door de Wet modernisering waterschapsbestel heeft dit kritiekpunt evenwel veel van zijn kracht verloren. De waterschapsverkiezingen zijn daarin immers in essentie op gelijke leest geschoeid als de verkiezingen voor de gemeenteraden, de provinciale staten en de Tweede Kamer. Slechts de bijzondere positie van het drietal specifieke belangencategorieën agrariërs, natuurterreinbeheerders en bedrijven vormt nog nadrukkelijk een punt van verschil. Die bijzondere positie bevordert echter de participatie van deze belangengroepen. Overigens moeten op dit specifieke punt enkele slagen om de arm worden gehouden aangezien de eerste verkiezingen nieuwe stijl nog moeten plaatsvinden. Dit neemt niet weg dat het waterschap moeilijk langer een gebrekkige democratische legitimatie verweten kan worden. Op hoofdlijnen wijkt die legitimatie immers niet af van die van de mede-overheden.

In de vijfde plaats is kritiek geuit op het eigen belastinggebied van het waterschap. Met name het watersysteembeheer zou beter via de algemene middelen van het Rijk kunnen worden gefinancierd, waardoor tegelijkertijd substantiële kostenbesparingen zouden kunnen worden bereikt. Nog afgezien van de omstandigheid dat de KRW zich eenvoudigweg tegen een dergelijke financieringsstructuur verzet, omdat regionaal watersysteembeheer een waterdienst is, staat deze gedachte ook in breder opzicht haaks op het criterium van een adequate financiering. De bevindingen

⁹³¹ Advies 'Juridische versterking van de watertoets', Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, Den Haag april 2008.

en aanbevelingen van de Commissie Vellinga vallen moeilijk anders te duiden. Juist door het eigen belastingstelsel scoort het waterschap op dit criterium zeer positief.

Ook Friso de Zeeuw, directeur nieuwe markten van Rabo Bouwfonds en praktijk-hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, liet zich begin dit jaar⁹³² ontvallen dat voor afschaffing van de waterschappen veel te zeggen zou zijn. Over de inhoud van de argumenten daarvoor bleef de lezer helaas in het ongewisse. De Zeeuw wees op een geheel ander aspect, dat ook bij de discussie over de vorming van één Randstadprovincie aan het licht was getreden: 'Maar het is een totaal zinloos debat. Het is verloren energie. Ik weet hoe groot de krachten zijn tegen iedere structuurverandering die je entameert. Ik weet hoe massief het verzet daartegen is'. Een opstelling die misschien niet erg inhoudelijk en wetenschappelijk kan worden genoemd, maar die wél gebaseerd is op de moeilijk te ontkennen praktijk waarin ons openbaar bestuur zich buitengewoon moeizaam laat reorganiseren. Het is overigens de vraag of deze verzuchting de waterschappen recht doet. Dit onderzoek heeft immers aangetoond dat juist het waterschapsbestel de afgelopen decennia ingrijpend is gereorganiseerd. Behoudzucht kan de waterschapssector moeilijk worden verweten. Bovendien heeft de opstelling van De Zeeuw als bezwaar dat de argumenten voor de afschaffing van de waterschappen, juist doordat zij onbenoemd blijven, als breed gedragen overtuiging dreigen te worden gepresenteerd. Slechts reorganisatiemoedeheid zou aan de verwezenlijking daarvan in de weg staan. Een dergelijke opstelling miskent dat, zoals het toetsingskader heeft uitgewezen, er weliswaar kritiek op het waterschapsbestel denkbaar is, maar dat dit bestel ook een aantal evident positieve elementen in zich bergt.

Op één van die positieve elementen werd onlangs nog eens door Cees Veerman, voorzitter van de Deltacommissie, geattendeerd.⁹³³ Geconfronteerd met de vele publieke taken die de overheid dient te behartigen en die allemaal geld kosten, werd door hem opgemerkt: 'Als je veiligheid laat concurreren met andere dingen, dan is het voor de politiek heel lastig om voor dijken te kiezen. Wat dat betreft zijn de waterschappen een zegen. Die hebben hun eigen budget en hebben geen con-

⁹³² Interview in NRC Handelsblad van 19 januari 2008.

⁹³³ Interview in de Volkskrant van 24 mei 2008.

currentie van het onderwijs'. Aldus onderstreept Veerman de functionele gerichtheid van het waterschap, waarin de aandacht en de financiële middelen uitsluitend uitgaan naar de waterstaatszorg, als een positief element van het waterschapsbestel. Volgens Veerman is de zorg voor onze veiligheid van dusdanig groot belang dat deze niet zou moeten concurreren met andere publieke taken. In een interview met het blad *Provincies*⁹³⁴ liet Veerman zich in soortgelijke bewoordingen uit: 'Neem de waterschappen. We betalen er met zijn allen aan om de boel droog te houden. Die concurreren ook niet met de gezondheidszorg en het onderwijs. Veel mensen willen de waterschappen opheffen, maar dat zou desastreus zijn. Dat is één van de dingen die we van de VS kunnen leren. Daar moeten ze de dijken onderhouden uit het federale budget. Dan weet je wat er gebeurt: structurele onderbesteding in het onderhoud. Voor de gevolgen: kijk naar New Orleans'.

Dit signaal komt ook terug in een eind mei 2008 in opdracht van RWS Waterdienst door DHV uitgebracht onderzoeksrapport.⁹³⁵ In dit rapport staat de wijze waarop een viertal landen zich beschermen tegen overstromingen centraal. Het gaat daarbij om Zwitserland (Kanton Zürich), Frankrijk (stroomgebied van de Loire), Engeland en de Verenigde Staten (Louisiana, New Orleans en omstreken). Op de vijf geselecteerde thema's (publieke participatie, regionale samenwerking tussen autoriteiten, integratie water en ruimtelijke ordening, invloed van private partijen en financieringswijzen) luidt het oordeel vrijwel steeds dat – afgezien van Zwitserland – de Nederlandse water governance organisatie de vergelijking met het buitenland ruimschoots kan doorstaan. Zo heet in de Nederlandse situatie 'een collectieve aanpak geborgd tegen vervluchtiging doordat het functionele waterbeheer is geïnstitutionaliseerd. Daardoor is het waterbelang gedepolitiseerd geraakt en is het vanzelfsprekend geworden dat er collectief maatregelen worden getroffen' (p. 4). Voorts wordt vastgesteld dat de budgetten van de waterschappen veel zekerder en de verdeling van verantwoordelijkheden veel helderder is dan in de vier onderzochte casus (p. 5). 'Het voordeel van een functioneel waterbestuur is tegelijkertijd' – zo wordt op p. 5 gesteld – 'dat er wel een partij is die voldoende gelegitimeerd is om

⁹³⁴ *Provincies*, nummer 6, juni 2008, p. 22–24.

⁹³⁵ Rapport 'In search of good watergovernance. An exploration of watergovernance arrangements abroad', DHV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DG Water, Den Haag 2008.

waterbelangen in ruimtelijke besluitvorming te agenderen'. Het Nederlandse systeem, waarin de overheid de verantwoordelijkheid voor de primaire waterkeringen op zich heeft genomen, lijkt voorsnog goed te werken en het bestuurlijk vermogen inzake waterveiligheid is in Nederland veel groter dan in Engeland, Loire en Louisiana (p. 7). In bijna alle casus is ten slotte sprake van onstabiele budgetten en tekorten om geplande maatregelen te realiseren, hetgeen in Nederland minder het geval is. Het veiligheidsniveau in Nederland ligt hoger dan in de onderzochte casus (p. 7). Het rapport, dat bovendien een beknopte omschrijving van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in tien andere landen bevat, benadrukt hoe belangrijk bestuurlijke verhoudingen zijn en de rol die het waterbelang daarin speelt. Het rapport laat in essentie goed zien dat die organisatie in een aantal andere landen zeker niet minder complex is dan in Nederland.

Door de actuele omschrijving van de water governance structuur in het buitenland, waaraan het in de literatuur momenteel nogal schort, is het onderhavige rapport van buitengewoon belang. Met dat rapport is niet gezegd dat ons land niet van het buitenland kan leren; wel toont het opnieuw aan dat onze functionele verankering van de waterstaatszorg zo zijn voordelen heeft.

In zoverre kan de eerdergenoemde criticasters worden tegengeworpen dat in hun benadering direct de ultieme oplossing, dat wil zeggen opheffing van de waterschappen, ten tonele wordt gevoerd, terwijl de kritiek ook aanleiding had kunnen zijn om verbeteringen in het waterschapsbestel te bepleiten. Het eerdergenoemde DHV-onderzoek laat immers glashelder zien dat het waterbeheer in landen die geen waterschappen kennen, zeker niet beter op orde behoef te zijn.

Resumerend snijdt de hiervoor besproken kritiek op een aantal onderdelen hout, maar vormt deze met alle respect volgens mij geen gegronde reden om het waterschap op te heffen. Deze kritiek moet overigens niet doen vergeten dat er ook de nodige positieve opvattingen over het waterschap bestaan, waaronder in het bijzonder meergenoemde beschouwingen van Van den Berg, Van Hall, Toonen en Dijkstra. Ook Kuks schaarde zich enkele jaren geleden met zijn dissertatie in dit gezelschap. In zijn optiek kan het waterschap als functionele democratie sterk tegen spel bieden: 'Zoals wij het waterbeheer institutioneel hebben opgebouwd, is een

succes! Daar moet je niet lichtvaardig aan tornen'.⁹³⁶ In dit kader is nog een laatste opmerking van belang. De zelfstandige positie van het waterschap als decentraal functioneel bestuurslichaam belast met de regionale en lokale waterstaatszorg is de afgelopen decennia meer dan eens aan de orde geweest. Het rapport van de Studiecommissie Waterschappen, de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?', de grondwetsherziening, de totstandkoming van de Waterschapswet, het kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer en de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel: het zijn evenzovele momenten waarop ten principale over de positie van het waterschap is gediscussieerd. Misschien kan het toetsingskader er aan bijdragen dat deze discussie nu enkele jaren achterwege blijft. Ook het waterschap kan enige bestuurlijk-politieke rust en consistentie gebruiken. Hierbij moet bedacht worden dat het waterschap voor grote uitdagingen staat (WB21, KRW en aanbevelingen Deltacommissie) en organisatorische discussies de aandacht niet zouden moeten afleiden.

Het toetsingskader kan bij onverhoopte nieuwe discussies over de organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg en het waterschapsbestel een nuttige functie vervullen. Omgekeerd gaan daarvan ook lessen uit naar die organisatie. Wil de vraag naar het bestaansrecht van het waterschap ook in de toekomst voluit bevestigend kunnen worden beantwoord, dan doet het waterschap er verstandig aan om het volgende scherp voor ogen te houden:

- het waterschap zal, misschien nog meer dan andere overheden, moeten zorgdragen voor een optimale taakuitoefening aangezien zijn bestaansrecht in de eerste plaats hieraan wordt afgemeten. Wanneer de taakuitoefening te wensen overlaat, zal het voortbestaan al snel in het geding komen. Functioneel bestuur staat of valt met een goede taakvervulling;
- het waterschap zal zich ook in de toekomst moeten blijven concentreren op zijn waterstaatkundige taak en uitstapjes naar het 'droge', laat staan een transformatie tot milieuschap of omgevingschap moeten vermijden;
- het waterschap zal het eigen belastingsgebied moeten koesteren en dit als primaire financieringsbron voor de bekostiging van zijn takenpakket moeten handha-

⁹³⁶ HWS 2003, nr. 23/24, p. 12–13.

- ven, hetgeen onverlet laat dat op onderdelen bijdragen van derden denkbaar blijven;
- het waterschap zal evenzeer het eigen, democratisch gelegitimeerde, bestuur moeten koesteren en er voor moeten zorgen dat daarin naast de vertegenwoordigers van de algemene taakbelangen (de ingezetenen) ook ruimte blijft voor vertegenwoordigers van de specifieke taakbelangen (agrariërs, bedrijven en bos- en natuurterreinbeheerders);
 - het waterschap zal gevoel moeten hebben voor de noodzakelijke ‘inbedding’ van zijn taak in het algemeen bestuur, waarvoor een goede samenwerking en verstandhouding met de provincie als planvormende en toezichhoudende instantie onontbeerlijk is.

Wanneer de waterschapssector zich hiervan bewust toont, kan het waterschap ook in de toekomst functioneren als zelfstandige mede-overheid met een eigen belastinggebied en bestuur waaraan de voor ons land zo belangrijke regionale waterstaatszorg met vertrouwen kan worden opgedragen.

Ik sluit dit hoofdstuk af met een allerlaatste opmerking over een gegeven dat geen plek in het toetsingskader heeft gekregen, maar dat desalniettemin vermelding verdient. Het bestaansrecht van het waterschap kan evenmin als dat van andere overheden⁹³⁷, worden verdedigd door te wijzen op zijn eeuwenoude historie. Het waterschap komt, om Ten Brinke nog eens aan te halen⁹³⁸, echter van ver. Van ruim 2.600 naar 26 in een halve eeuw. Van gescheiden waterbeheer naar de all-instructuur, waarmee integraal waterbeheer aantoonbaar dichterbij is gekomen. Van belang om te constateren is dat deze structuur bewust gekozen is, zoals uit de voorafgaande hoofdstukken naar voren is gekomen. Rijk en provincies hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Aanvankelijk schoorvoetend, later overtuigd hebben de waterschappen daar echter ook zélf vorm aan gegeven. Nu is met het daaruit voortvloeiende en veel energie en emotie slurpende reorganisatieproces niet gezegd dat deze institutionele omwenteling elke nieuwe discussie op voorhand uit-

⁹³⁷ Zie Klaartje Peters, ‘Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie’, Amsterdam 2007, p. 23.

⁹³⁸ Ten Brinke, p. 270.

sluit. Wél is daarmee gezegd dat er zware argumenten moeten zijn om dit alles weer ongedaan te maken en de regionale en lokale waterstaatszorg anders te organiseren. Het toetsingskader heeft, zo mag duidelijk zijn geworden, dergelijke argumenten niet aangereikt.

12 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

12.1 Inleiding

Onderwerp van dit onderzoek is de institutionele omwenteling van het waterschap gedurende de afgelopen vijftig jaar. Het aantal waterschappen is teruggelopen van ruim 2.600 naar 26 en niet eerder in de lange bestaansgeschiedenis van het waterschap zijn zulke ingrijpende veranderingen aangebracht in de regeling van zijn taken, zijn financiering en de samenstelling en verkiezing van zijn bestuur als in de afgelopen halve eeuw. Met de eind 2007 in werking getreden Wet modernisering waterschapsbestel hebben deze aanpassingen hun (voorlopige) afronding gevonden. Deze institutionele gedaantewisseling heeft mede tot gevolg gehad dat het tot dan toe voor velen onbekende instituut 'waterschap' meer in de belangstelling is komen te staan. Deze belangstelling nam soms de vorm van kritiek aan. Meer dan in het verdere verleden is de afgelopen vijftig jaar het bestaansrecht van het waterschap als decentraal en functioneel overheidslichaam, uitsluitend belast met taken op het terrein van de regionale en lokale waterstaatszorg, ter discussie gesteld. Deze discussie is in dit onderzoek nadrukkelijk aan de orde gekomen. Het onderzoek is uitgemond in een toetsingskader aan de hand waarvan de positie van het waterschap als regionale waterbeheerder kan worden beoordeeld. De discussie over positie en bestaansrecht van het waterschap kan hierdoor in de toekomst meer gestructureerd plaatsvinden.

12.2 Samenvatting

Hoofdstuk 1 bevat achtereenvolgens de probleemstelling en doelstelling, de opzet en de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. De probleemstelling ligt in de beantwoording van de volgende drie vragen:

- hoe ziet de institutionele vormgeving van het waterschap er uit na de Wet modernisering waterschapsbestel?
- hoe kan deze institutionele vormgeving vanuit de historische ontwikkeling van het waterschap worden verklaard en is deze vormgeving vatbaar voor verdere verbetering?

– is er gezien deze historische ontwikkeling ook in de toekomst bestaansrecht voor het waterschap?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden kent het onderzoek een driedelige opbouw. Allereerst beoogt het een beeld te schetsen van de ingrijpende institutionele veranderingen die het waterschap de afgelopen vijftig jaar heeft doorgemaakt en die het binnenkort op grond van de Wet modernisering waterschapsbestel opnieuw zal ondergaan. In de tweede plaats is deze recente, buitengewoon fundamentele, wetswijziging kritisch bezien en zijn enkele concrete voorstellen voor verbetering of tot nader onderzoek gedaan. In de derde plaats wordt een antwoord gegeven op de ‘chronische vraag’ naar het bestaansrecht van het waterschap, zoals deze juist de afgelopen decennia is gesteld. Dit antwoord is gebaseerd op een toetsingskader dat in hoofdstuk 11 is gepresenteerd. Dit toetsingskader vindt zijn diepere grondslag in de voorafgaande hoofdstukken die daarvoor de bouwstenen hebben aangebracht. De maatschappelijke relevantie van het onderzoek ligt in de betekenis die het kan hebben voor de overheidsorganisatie in het algemeen en de organisatie van de (regionale en lokale) waterstaatszorg in het bijzonder. Primair is het onderzoek toegesneden op de situatie in Nederland; door de opzet kan de analyse bijdragen aan de verdere bezinning op ‘Good Water Governance’ elders in de wereld.

In *hoofdstuk 2* is in kort bestek de ontstaansgeschiedenis van de waterschappen geschetst, waarbij de nadruk ligt op de institutionele vormgeving. De eerste waterschappen stammen weliswaar uit de twaalfde en met name de dertiende eeuw; pas sinds de vorige eeuw is ons land geheel waterschappelijk ingedeeld. De taken van die vroege waterschappen bestonden uit de dijk- en afwateringszorg. De zorg voor de waterkwaliteit werd pas in de twintigste eeuw toegevoegd. Van meet af aan kenden de waterschappen een eigen bestuur, dat naar de democratische maatstaven van die tijd vooral uit aanzienlijken bestond. Aanvankelijk ontbeerden deze waterschappen eigen financiële middelen en leverden de ingelanden bijdragen in natura. Pas vanaf de vijftiende en zestiende eeuw werden deze onderhoudsverplichtingen ‘gemeengemaakt’ en omgezet in de verplichting tot het betalen van een belasting aan het waterschap, de omslag. In de eerste Staatsregelingen ontbrak een regeling inzake de waterstaatszorg en het waterschap. Pas in de Grondwet van 1814 werd een hoofdstuk ‘Van den Waterstaat’ opgenomen en in de Grond-

wet van 1848 werd voor het eerst de term 'waterschap' als overkoepelend begrip opgenomen. Ondanks een handleiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 1851 bleven de provincies tot aan de komst van de Waterschapswet in 1992 goeddeels autonoom om het waterschapsbestel reglementair naar eigen inzicht vorm te geven. De huidige Grondwet kent niet langer een afzonderlijk hoofdstuk over de Waterstaat en bevat met artikel 133 slechts één artikel, dat uitsluitend over de waterschappen gaat.

Daarnaast is in dit hoofdstuk het belang van een goede waterstaatszorg voor ons land uiteengezet. Dat belang heeft immers in het ontstaan van waterschappen geresulteerd. De essentiële betekenis van de waterstaatszorg is aan de hand van een drietal noties gemarkeerd. In de eerste plaats is vastgesteld dat onze nationale geschiedenis wordt gekenmerkt door een grote stroom watersnoodrampen. Gezien de kwetsbare ligging van ons land is een adequate uitoefening van de waterstaatszorg dan ook van levensbelang. Deze zorg behoeft in onze 'vloedsamenleving'⁹³⁹ continue aandacht. In de tweede plaats is geattendeerd op recente en toekomstige ontwikkelingen (zeespiegelstijging, klimaatverandering, bodemdaling en verstedelijking) die deze notie ook naar de toekomst extra gewicht geven. Van dit besef en gevoel voor de middellange termijn zal men ook in de toekomst doordrongen moeten zijn, waarbij de bereidheid zal moeten bestaan om nieuwe, ingrijpende fysieke maatregelen te treffen. Waterstaatszorg is geen statisch geheel, maar gaat gepaard met voortdurende dynamiek. In de derde plaats is het misverstand rechtgezet alsof waterschappen een typisch Nederlands bestuurlijk fenomeen zouden zijn. Ook in een aantal andere (Europese) landen zijn elementen van het waterbeheer aan afzonderlijke, functionele entiteiten toevertrouwd. De functionele taakuitoefening, zoals Nederland die via het waterschap kent, is in zoverre niet uniek. Wat betreft de omvang van het takenpakket, de financiële slagkracht en de samenstelling en verkiezing van het bestuur verschilt het Nederlandse waterschap evenwel sterk van zijn Europese tegenhangers. Ons land heeft op het terrein van de waterstaatszorg en het waterschapsbestel in dat opzicht een naam hoog te houden. Dit geldt te meer waar de wereldwijde waterproblemen in omvang en intensiteit toenemen en

⁹³⁹ Deze term is van Simon Schama, zie 'Overvloed en onbehagen', p. 53.

waarbij steeds meer beseft wordt dat de institutionele component – Good Water Governance – niet over het hoofd gezien mag worden.

Hoofdstuk 3 beschrijft de institutionele ontwikkeling van het waterschap en behandelt de periode van de verschijning van het rapport van de Studiecommissie Waterschappen (de Diepdelvers) in 1974 tot de totstandkoming van de Waterschapswet in 1992. Bij het Diepdelversrapport, getiteld 'Het waterschap en zijn toekomst', is relatief uitvoerig stilgestaan, aangezien dit de uitkomst vormde van een indringende studie naar 'functie en structuur' van de waterschappen. In dat kader kwam het bestaansrecht van het waterschap ten principale aan de orde. De studiecommissie concludeerde uiteindelijk zonder terughoudendheid dat de lokale en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door in die zorg gespecialiseerde lichamen, dat wil zeggen waterschappen, dient te worden uitgeoefend. In de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977 werd deze conclusie overgenomen. Voorts presenteerde de studiecommissie een aantal aanbevelingen inzake het takenpakket, de financiering van het waterschap en de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Afgezien van een enkele uitzondering vielen ook deze aanbevelingen bij de regering in goede aarde. Dit gold evenzeer voor het pleidooi van de commissie voor de totstandkoming van een 'algemene Waterschapswet' waarin de hoofdlijnen van de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen en van de wijze waarop hun taakvervulling moest plaatsvinden, zouden moeten worden vastgelegd. Aldus is het rapport van de Studiecommissie Waterschappen tezamen met genoemde regeringsnota van grote betekenis gebleken voor de hedendaagse positie en structuur van het waterschap. In iets mindere mate geldt dit ook voor het eind 1978 door de Commissie Waterschapsbestuur uitgebrachte rapport 'Het bestuur van het waterschap'. Het in dit rapport aangebrachte begrippenkader wordt tot op de dag van vandaag gebruikt en de aanbevelingen van de commissie inzake de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur hebben een duidelijke rol gespeeld bij de voorbereiding en totstandkoming van de Waterschapswet.

Voorts is aandacht besteed aan de grondwetsherziening van 1983. Enerzijds omdat via het nieuwe artikel 133 voorzien werd in de totstandkoming van een Waterschapswet; anderzijds omdat voor het eerst aan het waterschap direct naast pro-

vincie en gemeente een zelfstandige constitutionele positie werd toegekend. Dit kan overigens niet verhelen dat de constitutionele regeling van de waterstaatszorg en het waterschapsbestel nogal summier is en wel enige versterking kan gebruiken. De beoogde deconstitutionalisering is hier doorgeschoten. Door Van den Berg is dit recentelijk opnieuw betoogd.⁹⁴⁰ Er is door hem onder meer op geattendeerd dat de zorg voor de waterstaat geheel uit de Grondwet is verdwenen en het functionele karakter van het waterschap daarin niet is vastgelegd. Van mijn kant is het betoog van Van den Berg onderschreven. Aanvullend heb ik er op gewezen dat, anders dan bij provincies en gemeenten, de Grondwet evenmin de bevoegdheid van het waterschap om belastingen te heffen, noemt, terwijl het waterschap, veel meer dan provincies en gemeenten, voor de financiering van zijn taken afhankelijk is van de opbrengst van deze belastingen. De regering pareerde de kritiek op het summiere karakter van de nieuwe regeling door te wijzen op het nieuwe artikel 21 GW, waaronder ook de waterstaatszorg is begrepen. Aan de hand van de literatuur is de (juridische) betekenis van deze bepaling geanalyseerd, waarbij door mij vastgesteld is dat artikel 21 GW een sociaal grondrecht met klassieke trekken bevat. Daardoor heeft dit artikel potentieel een grotere juridische betekenis dan die welke in het algemeen aan sociale grondrechten wordt toegemeten.

Anders dan provincie en gemeente is het waterschap geen lichaam van algemeen, maar van functioneel bestuur dat uitsluitend met taken op het terrein van de waterstaatszorg kan zijn belast. Vanwege dit functionele karakter is in dit hoofdstuk tevens aandacht geschonken aan de gedachtevorming over functionele decentralisatie, zoals deze zich de afgelopen twintig jaar heeft voltrokken. In dat kader hebben Ten Berge en Stroink in 1988 in hun preadvies voor de toenmalige Raad voor het binnenlands bestuur, getiteld 'Functionele decentralisatie uit de schaduw', een aantal criteria ontwikkeld waaraan moet worden voldaan om af te kunnen wijken van de – eerder ook door de Studiecommissie Waterschappen gehanteerde – hoofdregel van taakopdracht aan lichamen van algemeen bestuur. Absolute hindernissen voor functionele decentralisatie zijn volgens de preadviseurs: strijd met wet of Grondwet, hoge mate van algemeen-politieke draagwijdte van de te verrichten taken en niet te voorkomen belemmering van organen van algemeen be-

⁹⁴⁰ Zie diens bijdrage in 'Weids water', p. 89–108.

stuur. Positieve criteria zijn onder meer: andere schaal van belangenbehartiging, inbreng specifieke deskundigheid, inbreng maatschappelijke organisaties en bijzondere groepen van belanghebbende individuen en publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen. Negatieve criteria zijn onder meer: de oogklep-eigenschap, verstoring van de taakuitoefening van andere overheden, relatief mindere democratische legitimatie en vermindering van de algemene politiek-bestuurlijke controle. Ten slotte is door Ten Berge en Stroink een aantal randvoorwaarden geformuleerd, die bij de instelling en inrichting van functionele decentralisatievormen moeten worden aangehouden, zoals instelling bij of krachtens de wet, nauwkeurig omschreven doelstellingen en taken, representatieve bestuurssamenstelling, openbare en transparante besluitvorming en adequate rechtsbescherming, alsmede heldere en ondubbelzinnige toedeling aan hogere organen van bevoegdheden van politiek-bestuurlijke controle. Het waterschap is vervolgens door mij aan deze criteria en randvoorwaarden getoetst. Geconcludeerd is dat deze toets positief uitvalt. In het bijzonder geldt dit voor de criteria van de andere schaal van belangenbehartiging, de specifieke deskundigheid, de inbreng van maatschappelijke organisaties en belanghebbende individuen en het publiekrechtelijk bestuur van een afgezonderd publiek vermogen. Ook aan de gestelde randvoorwaarden (nauwkeurig omschreven taken, representatieve bestuurssamenstelling, openbare en transparante besluitvorming, adequate rechtsbescherming en toezichtbevoegdheden voor hogere organen) wordt voldaan.

Ten slotte is in dit hoofdstuk stilgestaan bij de totstandkoming en de betekenis van de Waterschapswet. Deze wet verschaft de waterschappen geen onaantastbare plaats in het staatsbestel; om meer dan één reden is de totstandkoming van deze wet evenwel van essentiële betekenis. De Waterschapswet heeft de wezenskenmerken van het waterschap, in het bijzonder het takenpakket en de bestuurlijke en financiële structuur, wettelijk vastgelegd. Daarbij is doelbewust uitgegaan van krachtige waterschappen als zelfstandige lichamen van openbaar bestuur, met een eigen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. De Waterschapswet heeft de positie van het waterschap aldus duidelijk versterkt.

Hoofdstuk 4 beschrijft de bestuurlijk-organisatorische integratie van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer, die in belangrijke mate de huidige wa-

terschapsorganisatie heeft bepaald. Was nog geen vijftien jaar geleden 'gescheiden' beheer eerder regel dan uitzondering, tegenwoordig bestaan er uitsluitend all-in waterschappen, die zowel met de zorg voor de waterkering als voor de waterhuishouding zijn belast. Aldus is een einde gekomen aan de bestuurlijk-organisatorische lappendeken, die tot ver in de jaren negentig van de vorige eeuw bestond, en waarin binnen hetzelfde gebied vaak meer dan één waterschap actief was. Tezamen met de ingrijpende reorganisatie na de watersnoodramp van 1953 en de bestelwijzigingen ten gevolge van de toedeling van het waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen, vormt de bestuurlijke integratie van het waterkwantiteits- en het waterkwaliteitsbeheer als het ware het 'drieluik' van de grootscheepse reorganisatie van het waterschapsbestel, zoals deze zich de afgelopen halve eeuw heeft voltrokken. Binnen ons openbaar bestuur mag deze vrijwel geruisloze gedaantewisseling uniek genoemd worden. Dit integratieproces is beschreven aan de hand van de diverse rijksnota's en de gedachtewisseling tussen regering en parlement tijdens de totstandkoming van de Waterschapswet. Achterliggende gedachte van deze bestuurlijk-organisatorische exercitie was dat integraal waterbeheer daardoor beter uit de verf zou komen. Als de verschillende taken bestuurlijk in één hand zouden liggen, zou dit vanzelf resulteren in een meer geïntegreerd beheer waarin aandacht zou zijn voor alle elementen van het watersysteem en zijn relevante omgeving. Aanvankelijk vertoonde dit proces veel gelijkenis met een 'Echternachse processie'. Doordat provincies en waterschappen hardnekkig tegenstribbelden, bleef de door het Rijk beoogde all-in structuur in veel regio's lang achter de horizon liggen. Pas nadat de waterschappen zich in 1996 via het rapport 'Water centraal' ook onomwonden voor integratie uitspraken, voltrok de beoogde bestuurlijke reorganisatie zich in sneltreinvaart. Steeds vaker namen de waterschappen daartoe zelf het initiatief.

Met deze integratie en schaalvergroting is de waterschapsindeling na vijftig jaar grotendeels vastgelegd. De reorganisatie heeft het waterschapsbestel een krachtige impuls gegeven. Er bestaan thans 26 all-in waterschappen die via een stevig bestuurlijk, ambtelijk en financieel draagvlak voldoende geëquipeerd zijn om de hedendaagse uitdagingen in het waterbeheer adequaat op te pakken. Niettemin heb ik onderzocht of er argumenten zijn voor nieuwe reorganisaties en verdere schaalvergroting. Geconcludeerd is dat een duidelijke noodzaak voor nieuwe ingrijpende

reorganisaties, zoals deze in het verleden bestond, thans ontbreekt. Waar nog schaalvoordelen denkbaar zijn, kan dit zoals de praktijk laat zien ook via samenwerking gestalte krijgen. Een verdere opschaling tot bijvoorbeeld vier à vijf waterschappen gaat bovendien ten koste van de relatie met en de kennis van het beheergebied. Ook het regionale profiel van het waterschap zou goeddeels verloren gaan, terwijl de provinciale aansturing problematisch wordt. Op grond van deze overwegingen ligt een nieuwe grootschalige reorganisatie van het waterschapsbestel volgens mij niet voor de hand. Dit laatste neemt niet weg dat in enkele gebieden verdere opschaling denkbaar is, waardoor het aantal waterschappen de komende jaren nog enigszins zou kunnen afnemen. Aldus zou dicht uitgekomen worden bij de twintig (hoofd)waterschappen die de Studiecommissie Waterschappen reeds in 1974 voor ogen had en de zeventien bestuurlijke stroomgebieden die de Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw in 2000 presenteerde.

In *hoofdstuk 5* zijn de (onderlinge) posities van waterschap, provincie en Rijk op grond van de Waterschapswet nader uitgediept. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de diverse toezichtbepalingen, in welk kader ook de beschouwingen van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en de Commissie Oosting over het interbestuurlijk toezicht zijn weergegeven. In algemene zin hebben deze werkgroep en commissie aangedrongen op een significante reductie van het interbestuurlijk toezicht. Door de Commissie Oosting is echter expliciet geconcludeerd dat er bij de waterschappen vanwege hun functioneel karakter ruimte blijft bestaan voor vormen van specifiek (provinciaal) toezicht. Dit kan namelijk voorzien in de noodzakelijk geachte inbedding van het functionele waterschapsbestuur in het algemeen bestuur. Tevens is in dit hoofdstuk kort stilgestaan bij de diverse 'ontmoetingsmomenten' van waterschap en gemeente, hetgeen zoals reeds door de Studiecommissie Waterschappen was geconstateerd, noopt tot een goede onderlinge afstemming en samenwerking. In de komende Waterwet wordt deze afstemming in artikel 3.8 wettelijk voorgeschreven.

De positie van het waterschap is toegelicht aan de hand van de in artikel 1, eerste lid, Waterschapswet opgenomen begripsomschrijving: 'Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben'. Deze omschrijving bevat drie elementen: openbaar lichaam, water-

staatkundige verzorging en bepaald gebied. Het eerste element geeft aan dat het waterschap een overheidslichaam is, waarmee de vroegere discussie over het publiek- of privaatrechtelijk karakter van het waterschap is beëindigd. Het waterbeheer kan daarmee tot het publieke domein worden gerekend, zij het dat bij de concrete uitvoering van taken de 'markt' een belangrijke rol kan spelen. Het tweede element markeert het functionele karakter van het waterschap. Zijn taken zijn wettelijk beperkt tot het terrein van de waterstaatszorg. Het derde element is buitengewoon wezenlijk voor het waterschap. Het waterschapsgebied kan niet bepaald worden door een willekeurige streep op de kaart, maar wordt door waterstaatkundige factoren gevormd (dijkringen, bemalings- en boezemgebieden, deelstroomgebieden). In lijn hiermee doorsnijden de waterschapsgrenzen nogal eens die van gemeenten en provincies. Meer dan de helft van de waterschappen heeft momenteel een interprovinciaal karakter. De rijksgrens wordt tot dusver echter niet doorsneden. In dit kader is ingegaan op de mogelijkheid van internationale waterschappen. Uit theoretisch oogpunt is veel voor dergelijke waterschappen te zeggen; uit praktisch oogpunt ligt de oprichting van internationale waterschappen de komende jaren volgens mij nog niet in het verschiet. Grootste knelpunt vormt, zoals ook in het gezamenlijk advies 'Bruggen bouwen' van de Adviescommissie Water en de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving is vastgesteld, het feit dat het Nederlandse waterschap in België en Duitsland geen gelijkwaardige tegenhanger kent. De pregnante betekenis van het waterschapsgebied heeft voorts tot de conclusie geleid dat het klassieke onderscheid tussen territoriale en functionele decentralisatie eigenlijk niet goed past bij het waterschap, te meer waar de bevoegdheid tot gezagsuitoefening buiten het eigen gebied in de praktijk weinig om het lijf heeft. Waar provincies en gemeenten zijn aan te duiden als vormen van algemene territoriale decentralisatie, is het waterschap door mij als vorm van functionele territoriale decentralisatie getypeerd.

De positie van de provincie is toegelicht aan de hand van haar constitutieve en toezichthoudende bevoegdheden ten opzichte van het waterschap. Alhoewel de Waterschapswet deze, ook grondwettelijk verankerde, positie ten principale in tact heeft gelaten, is evident dat de provincie in diverse opzichten heeft moeten inleveren. Zo heeft de omstandigheid dat in de Waterschapswet een aantal zaken expliciet geregeld is, onvermijdelijk tot gevolg dat de provinciale vrijheid om die zaken

naar eigen inzicht te regelen is afgenomen. De Wet modernisering waterschapsbestel en het recente Waterschapsbesluit versterken dit effect nadrukkelijk. Bovendien heeft de Waterschapswet het preventief toezicht van de provincie op het waterschap sterk teruggedrongen. Nog maar enkele waterschapsbesluiten zijn of kunnen aan de provinciale goedkeuring worden onderworpen. Uit het overzicht van de tot voor kort bestaande waterschapsreglementen komt overigens naar voren dat de provincies zich op het terrein van het toezicht terughoudend opstellen en de waterschappen voldoende vrijheid laten. Alles bijeengenomen heeft deze ontwikkeling de vraag doen rijzen of de provinciale regelgevende bevoegdheid ten opzichte van het waterschap nog toekomst heeft. Vanwege de noodzakelijke regionale 'inbedding' van het waterschap in het algemeen bestuur, waarvoor de provincie als regionaal bestuursorgaan eerder in aanmerking komt dan het Rijk, is deze vraag vooralsnog (voorzichtig) bevestigend beantwoord. Deze voorzichtigheid houdt verband met het gegeven dat de provinciale bevoegdheden op dit terrein de afgelopen jaren sterk zijn afgenomen.

De positie van het Rijk is toegelicht aan de hand van de artikelen 5–9 Waterschapswet. Enerzijds heeft het Rijk enigszins moeten inleveren doordat de goedkeuring van de provinciale waterschapsreglementen niet langer alle onderdelen daarvan beslaat, maar zich beperkt tot enkele essentialia. De Wet modernisering waterschapsbestel heeft deze essentialia gereduceerd tot de regeling van de taak en het gebied van het waterschap. Anderzijds is de positie van het Rijk duidelijk versterkt doordat niet alleen opgetreden kan worden bij (uitblijvende) interprovinciale besluitvorming, maar ook ingegrepen kan worden bij (uitblijvende) 'binnenprovinciale' besluitvorming. Daarbij past het Rijk, zoals uit de in dit hoofdstuk gememoreerde jurisprudentie naar voren is gekomen, overigens terughoudendheid. Van provinciale zijde is tijdens de totstandkoming van de Waterschapswet stevige kritiek op de onderhavige regeling geuit, omdat deze de provinciale vrijheid te zeer zou inperken. De regeling moest door het Rijk echter al snel enkele malen te hulp worden geroepen. Het gelijk van de Studiecommissie Waterschappen, die in 1974 reeds aangedrongen had op een versterking van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium van het Rijk, is daarmee aangetoond.

Hoofdstuk 6 diept aan de hand van diverse documenten de positie van het waterschap nader uit. Moet het waterschap conform de Grondwet en de Waterschapswet worden beschouwd als een functionele mede-overheid of moet – zoals de afgelopen jaren wel is bepleit – het waterschap worden getransformeerd tot een al dan niet zelfstandige uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie? Dit pleidooi kreeg een extra dimensie door de breed levende kritiek op de ‘bestuurlijke drukte’, die begin deze eeuw manifest werd. Ons land kent wel erg veel overheden, zo luidde de kritiek. Daarbij wordt overigens over het hoofd gezien dat dit niet uitsluitend een kwantitatieve kwestie is, maar ook een kwestie van kwaliteit. Veeleer zou moeten worden gezien of er sprake van voldoende bestuurskracht is. Bij het waterschap kan deze vraag na het reorganisatieproces van de afgelopen decennia voluit positief worden beantwoord.

Ter beantwoording van de vraag over de positie van het waterschap is achtereenvolgens aandacht geschonken aan het rapport ‘Waterschappen, Provincies en Gemeenten’ van de Wiardi Beckman Stichting, het preadvies ‘Een bestuursschouw van het waterschap’ van de hand van Toonen en Glim, de theorie van het Common pool resource management, het IPO-advies ‘Provincies maken ruimte voor water’, het advies ‘Water in orde’ van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), het IBO-rapport bekostiging regionaal waterbeheer en het betreffende kabinetsstandpunt, het tweetal notities van voormalig minister Remkes over het middenbestuur en het advies van de Commissie Versterking Randstad (de Commissie Kok). Vervolgens zijn de argumenten geïnventariseerd die voor en tegen een herpositionering van het waterschap als uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie pleiten. Voor een dergelijke herpositionering pleiten onder meer het sterk uitvoeringsgerichte karakter van het waterschap, enige vermindering van de bestuurlijke drukte en enige kostenbesparing. Tegen deze herpositionering pleiten onder meer het ontbreken van een duidelijke noodzaak (de taakuitoefening van het waterschap wordt namelijk niet bekritiseerd), het beëindigen van de aparte status die continue aandacht voor de waterstaatszorg garandeert, en het verlies van de wezenskenmerken van het waterschap, waarin sprake is van een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders. Vastgesteld is dat de nadelen van een transformatie van het waterschap tot uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie – beide opties kennen hun voors en tegens – beduidend zwaarder wegen dan de

voordelen. Mede op basis van de 'Bestuursschouw', het advies van de Rob en in het bijzonder het oordeel van de regering en de Tweede Kamer over het IBO-rapport heb ik uiteindelijk geconcludeerd dat het waterschap ook in de toekomst moet worden gekarakteriseerd als een functionele mede-overheid. Belangrijkste overwegingen hiervoor zijn het ontbreken van een acute aanleiding voor een dergelijk ingrijpende reorganisatie en de inbreuk die dat zou betekenen op de wezensmerken van het waterschap, te weten de eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders. Deze conclusie sluit goed aan bij de eerdere opvatting van de wetgever over de positie van het waterschap, zoals deze in de Grondwet en de Waterschapswet is verankerd.

Hoofdstuk 7 beschrijft de taken van het waterschap. Het takenpakket van het waterschap is in artikel 1, eerste lid, Waterschapswet beperkt tot het terrein van de waterstaatszorg, waarmee het functionele karakter is aangegeven. Het tweede lid van genoemde bepaling sprak tot voor kort van de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding die wel aangeduid worden als de 'hoofdtaken' van het waterschap. Daarnaast kan aan het waterschap de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden worden opgedragen. Dit worden de zg. neventaken genoemd waarbij vooral aan het (vaar)wegenbeheer moet worden gedacht. Door de Wet modernisering waterschapsbestel zijn de begrippen 'waterkering' en 'waterhuishouding' komen te vervallen en wordt gesproken van de 'zorg voor het watersysteem' en de 'zorg voor het zuiveren van afvalwater'. Deze nieuwe terminologie heeft geen inhoudelijke consequenties voor het takenpakket van het waterschap. Inhoudelijke consequenties vloeien wél voort uit de komende Waterwet, die het waterschap in het bijzonder ten aanzien van het (kwantitatieve) grondwaterbeheer nieuwe taken toedeelt.

Alvorens het takenpakket van het waterschap nader wordt geanalyseerd, zijn in dit hoofdstuk enkele meer algemene thema's belicht. Achtereenvolgens is stilgestaan bij de rolverdeling tussen de diverse overheden op het terrein van het waterbeheer, het in artikel 2, tweede lid, Waterschapswet verankerde decentralisatiebeginsel, de discussie over de eventuele 'uitbouw' van het waterschap tot milieuschap of omgevingschap, de brede kijk en het specialiteitsbeginsel en de gevolgen van de Waterwet voor de bevoegdheden van het waterschap. Wat de publieke rolverdeling op

het terrein van het waterbeheer betreft is geconstateerd dat, ondanks het feit dat ook provincies en gemeenten met bepaalde deeltaken belast zijn, de nieuwe Waterwet slechts het Rijk en de waterschappen als waterbeheerder aanmerkt. Het aantal waterbeheerders is in zoverre te overzien. Het decentralisatiebeginsel heb ik als één van de meest wezenlijke bepalingen van de Waterschapswet aangeduid. Het beginsel is krachtiger geformuleerd dan de overeenkomstige bepalingen uit de Provinciewet en Gemeentewet en heeft in de praktijk breed toepassing gevonden. Waterstaatkundige taken die voorheen met name bij provincies en gemeenten berustten zijn in handen van de waterschappen gekomen. Dit spoort met het gegeven dat functioneel bestuur staat of valt met een ferme toedeling van taken. In dit kader is ook aandacht besteed aan de momenteel lopende decentralisatie-exercities ten opzichte van provincies en gemeenten. Geconstateerd is dat het recente rapport van de Commissie decentralisatievoorstellen provincie (Commissie Ladders), getiteld 'Ruimte, Regie en Rekenschap', geen ingrijpende consequenties voor positie en takenpakket van het waterschap lijkt te hebben. De provincies houden vast aan hun huidige regiefunctie ten opzichte van de waterschappen. Een recent VNG-rapport met de titel 'Voorzetten voor decentralisatie' heeft potentieel wél consequenties voor de positie van het waterschap, doordat daarin concrete belangstelling wordt geuit voor een aantal taken dat thans bij het waterschap berust. In het begin juni 2008 verschenen rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Commissie d'Hondt), getiteld 'Vertrouwen en verantwoorden', is echter niets terug te vinden van deze voorstellen. Ten aanzien van een mogelijke 'uitbouw' van het waterschap tot milieuschap of omgevingschap is door mij geconcludeerd dat deze weg niet moet worden ingeslagen, aangezien dat onherroepelijk ten koste zou gaan van het functionele karakter van het waterschap. Dit laatste is uiteraard geen doel op zich, maar anders dan bij de ruimtelijke ordening en het milieubeheer, die in het belang van een ieder zijn, zijn bij de waterstaatszorg ondanks een zekere 'veralgemenisering' specifieke categorieën van belanghebbenden te onderscheiden. Dit maakt het mogelijk de waterstaatszorg functioneel toe te delen. De brede kijk, die bij de taakuitoefening aan de dag moet worden gelegd, hebben de waterschappen zich relatief snel eigen weten te maken. Ten aanzien van het hieraan gerelateerde specialiteitsbeginsel is geconstateerd dat de komende Waterwet via artikel 2.1 in een buitengewoon ruim geformuleerd belangenkader voorziet.

Drupsteen spreekt dan ook terecht van een ‘fraai voorbeeld van een wet met een brede kijk’.⁹⁴¹ Wat de gevolgen van deze Waterwet betreft, is voorts vastgesteld dat de Waterwet het waterschap niet uitsluitend positieve zaken brengt. Het feit dat het waterschap zijn positie als bevoegd gezag ten aanzien van indirecte lozingen op de riolering en activiteiten met betrekking tot watersystemen grotendeels verliest, heb ik als een ongelukkige ontwikkeling gekwalificeerd. Die ontwikkeling resulteert namelijk in een ontkoppeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die een adequate taakuitoefening van het waterschap bemoeilijkt en duidelijk haaks staat op het streven om publieke taken helder af te bakenen en eenduidig te verdelen.⁹⁴²

Vervolgens is de ontwikkeling van het takenpakket van het waterschap beschreven en geanalyseerd, waarbij in het bijzonder is stilgestaan bij de betreffende aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen, de regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ en de gedachtewisseling tussen regering en parlement in het kader van de totstandkoming van de Waterschapswet. Van oudsher lagen de taken van het waterschap op het terrein van de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding. Pas vanaf het midden van de vorige eeuw is ook het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer als waterschapstaak in beeld gekomen. In dat kader is met name geattendeerd op de betekenis van deze opdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan het waterschap en de wettelijke verankering van het zuiveringsbeheer als zorgplicht van het waterschap. Bovendien is stilgestaan bij een mogelijk sterkere rol van het waterschap bij het rioleringsbeheer. Aangevoerd is dat daarvoor vanwege de samenhang met het zuiveringsbeheer op zichzelf goede gronden aanwezig zijn. Tegelijkertijd is echter geconstateerd dat politiek en bestuurlijk draagvlak voor organisatorische ingrepen op dit terrein ontbreekt. Dit geldt evenzeer voor de totstandkoming van zg. waterketenbedrijven. Dit betekent dat de aandacht volgens mij vooral moet worden gericht op een goede onderlinge samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Het recente Bestuursakkoord

⁹⁴¹ Zie diens bijdrage in ‘Weids water’, p. 285–302.

⁹⁴² Zie hiervoor ook het in hoofdstuk 5 besproken advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en het in hoofdstuk 11 besproken Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen van het Ministerie van BZK.

Waterketen, dat gemeenten en waterschappen oproept de afvalwaterketen te beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij, en artikel 3.8 Waterwet verplichten hier ook toe. Het wordt niettemin verstandig geacht de ervaringen van het eerste publieke watercyclusbedrijf, Waternet te Amsterdam, dat belast is met het totale watersysteem- en waterketenbeheer, nauwlettend te volgen. Ten aanzien van het (kwantitatieve) grondwaterbeheer en het vaarwegbeheer heb ik een grotere rol van het waterschap bepleit. Het grondwater vormt ten principale een onderdeel van het watersysteem en komt als zodanig volledig voor beheer door het waterschap in aanmerking. Een dergelijke taaktoedeling verdient de voorkeur boven de verbrokkelde structuur waarin de Waterwet voorziet. Bij het vaarwegbeheer geven vooral doelmatigheidsoverwegingen de doorslag. Uit een oogpunt van beperking van maatschappelijke kosten kan het gewenst zijn het waterschap op grotere schaal met deze taak te belasten. Met de provincie zullen in dat geval goede financiële afspraken moeten worden gemaakt. De jurisprudentie biedt daarvoor voldoende houvast.

Alles bijeengenomen is geconcludeerd dat het takenpakket van het waterschap helder in de Waterschapswet is vastgelegd. De praktijk laat zien dat het hedendaagse waterschap op zijn taak berekend is. De schaalvergroting van de afgelopen decennia is hieraan niet vreemd. Voor de nabije toekomst ligt dat takenpakket, zoals dat in de provinciale waterschapsreglementen nader is ingekleurd, in grote lijnen dan ook wel vast. Op onderdelen acht ik niettemin verdere verbeteringen denkbaar. Achtereenvolgens is in dit kader gewezen op:

- de onderlinge rolverdeling tussen Rijk en waterschap en aangedrongen op een nieuw onderzoek naar mogelijke overdrachten van waterstaatswerken van het Rijk aan de waterschappen;
- de interbestuurlijke rolverdeling bij het grondwaterbeheer die vanwege de complexiteit en veelheid aan betrokken overheidsorganen een onzekere toekomstwaarde heeft en tot een grotere rol voor het waterschap zou moeten leiden;
- de mogelijkheid om het spiegelbeeld van artikel 15a Wvo in de Wet milieubeheer op te nemen zodat gemeenten het rioleringsbeheer desgewenst bij het waterschap kunnen onderbrengen;

- een nadere bezinning over de rol van het waterschap op het terrein van het (vaar)wegbeheer, de waterrecreatie en de uitvoering van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Op deze onderdelen zou het takenpakket van het waterschap in de nabije toekomst nog enige uitbreiding en intensivering kunnen ondergaan. Ten aanzien van het wegenbeheer is geconcludeerd dat, wanneer deze neventaak slechts in een (klein) deel van het beheergebied wordt uitgeoefend, deze taak beter kan worden afgestoten naar de betreffende gemeenten.

Hoofdstuk 8 heeft de financiering van de waterschapstaken als onderwerp. Van oudsher beschikken de waterschappen over een ruim eigen belastinggebied waardoor zij – anders dan provincies en gemeenten – voor hun inkomsten veel minder afhankelijk zijn van bijdragen van het Rijk. Dit belastinggebied had aanvankelijk uitsluitend betrekking op de zorg voor de waterkering en de waterkwantiteit, waarbij alleen de eigenaren van gronden (het ongebouwd) aan de waterschapsomslag werden onderworpen. Pas vanaf de 20^e eeuw worden ook de eigenaren van gebouwen (het gebouwd) aangeslagen. Met de komst van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) in 1970 konden de waterschappen ook de zorg voor de waterkwaliteit inclusief het zuiveringsbeheer financieren via een belasting, die wordt opgelegd aan de huishoudelijke en industriële vervuilers.

Eind 1963 luidden de waterschappen de financiële noodklok. De waterschapslasten waren in hun ogen te hoog geworden en aangedrongen werd op een bijdrage van de Staat van 30% in de gewone dienst van de waterschapsbegrotingen. Met enige vertraging leidde dit signaal tot de instelling van de Studiecommissie Waterschappen. De studiecommissie concludeerde in 1974 dat geen ruimte bestaat voor bijdragen van Rijk of provincie in de algemene uitgaven van het waterschap, die conform de trits belang–betaling–zeggenschap door het waterschap zélf via belastingen dienen te worden gefinancierd, maar wél voor doeluitkeringen gericht op de financiering van de afzonderlijke waterschapstaken. Hierbij werd in het bijzonder aan de waterkeringszorg gedacht. Deze conclusie werd in de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977 grotendeels onderschreven. De reikwijdte van het belastingstelsel van de waterschappen werd echter substantieel verruimd aangezien de regering, anders dan de studiecommissie, van oordeel bleek dat ook

het algemeen belang, gerepresenteerd door de inwoners, zou moeten bijdragen aan de kosten van de 'droge voeten'. Tot dan toe droegen de inwoners in hun hoedanigheid van huishoudelijke vervuilers alleen bij aan de kosten van het waterkwaliteitsbeheer. Overigens zou het nog zo'n vijftien jaar duren voordat deze ingezetenenomslag via de inwerkingtreding van de Waterschapswet in 1992 praktijk zou worden. Die Waterschapswet bracht ook andere ingrijpende wijzigingen op fiscaal terrein met zich mee, in het bijzonder de verplichte kostentoedeling en de introductie van de waarde in het economisch verkeer voor de omslag gebouwd. Bovendien voorzag de Waterschapswet weliswaar niet in de instelling van een Waterschapsfonds, maar dankzij een amendement–Van den Berg c.s. wél in de introductie van het begrip 'bovenwaterschappelijke belangen' op grond waarvan aan het waterschap door Rijk of provincie bijdragen moeten worden verleend wanneer de waterschapstaken redelijkerwijs geacht worden het belang van het waterschapsgebied te boven te gaan (artikel 98 Waterschapswet). Dergelijke bovenwaterschappelijke belangen zijn met name bij de waterkerings- en de (vaar)wegenzorg aan de orde. Ook de financiering van het waterkwaliteitsbeheer onderging intussen de nodige wijzigingen, waaraan onder meer het begin 1992 verschenen rapport van de Commissie Zevenbergen, getiteld 'Naar een financieringsstructuur passend bij integraal waterbeheer', stevig heeft bijgedragen.

Aldus beschikten de waterschappen over een ruim eigen belastinggebied om hun taken te kunnen financieren. Bij de waterkerings- en (vaar)wegenzorg was bovendien sprake van financiële bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten. Het rapport van de Commissie Zevenbergen had niettemin het gevoel teweeggebracht dat met behoud van het goede aan verdere aanpassing van het bestaande financieringsstelsel niet te ontkomen viel. In het rapport 'Water centraal' van de UvW uit 1996 werd de complexiteit van dit stelsel aangegrepen om vereenvoudiging en modernisering te bepleiten. Dit vormde de aanleiding voor nadere studies van de Commissie Togtema en de Werkgroep Leemhuis–Stout. Medio 2001 resulteerde dit in concrete voorstellen van de UvW om het financieringsstelsel ingrijpend te wijzigen, waarbij een scherp onderscheid werd gemaakt tussen het (verbrede) watersysteembeheer en het zuiveringsbeheer. De nieuwe watersysteemheffing zou alle uitgaven met betrekking tot het watersysteembeheer moeten bekostigen (waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit). De nieuwe zuiveringsheffing zou alleen

nog betrekking moeten hebben op de kosten van het zuiveringsbeheer. De zg. passieve waterkwaliteitskosten, die niets met de zuivering van afvalwater van doen hebben (baggeren, monitoring, planvorming e.d.), worden in deze opzet dus overgeheveld naar de watersysteemheffing. Gemiddeld bedragen deze kosten circa 10 tot 15% van de huidige opbrengst van de verontreinigingsheffing. Ook werd een nieuwe kostentoedelingssystematiek (de 'methode Delfland') geïntroduceerd. Van de vanouds bestaande classificatiemogelijkheid wilden de waterschappen nog geen afscheid nemen. Van een snelle implementatie van deze voorstellen kwam het niet. De oorzaak hiervan lag in het najaar 2001 op instigatie van het Ministerie van Financiën opgestarte Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Regionaal Waterbeheer. In het rapport van de IBO-werkgroep van medio 2003 was niet alleen een tweetal varianten opgenomen dat het waterschap zijn belasting voor de droge voeten zou ontnemen door deze zorg via de algemene rijksmiddelen te financieren, maar dat ook buitengewoon ingrijpende consequenties voor het waterschapsbestel als zodanig zou hebben. Beide 'nationale' varianten zouden het waterschap herpositioneren als uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Het kabinet bleek echter niets voor deze varianten te voelen en hechtte sterk aan het eigen belastinggebied en bestuur van het waterschap, dat de beste keuze werd geacht om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren. De Tweede Kamer bleek medio 2004 de visie van het kabinet in meerderheid te delen. Pas hierna kon de noodzakelijke procedure tot wetwijziging ter vereenvoudiging van het financieringsstelsel worden gestart. Reeds najaar 2005 werd een voorontwerp gepresenteerd dat op hoofdlijnen nauw aansloot bij de eerdere voorstellen van de UvW. Dit voorontwerp werd in het algemeen goed ontvangen, waarna medio 2006 een desbetreffend wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. Afgezien van enkele amendementen haalde het fiscale onderdeel van dit wetsvoorstel een klein jaar later ongeschonden de parlementaire eindstreep. De nieuwe fiscale regeling zal voor het eerst over het belastingjaar 2009 van toepassing zijn, waarmee een discussie van ruim tien jaar over het gewenste financieringsstelsel voor de waterschapstaken wordt afgesloten.

Via de verschijning van het rapport van de Commissie Vellinga is de discussie over dit financieringsstelsel als het ware weer heropend. Genoemde commissie constateerde eind 2006 dat het Rijk onvoldoende kans ziet om zijn (wettelijk vastgelegde)

financiële bijdrage voor de noodzakelijke versterking van de primaire waterkeringen ter beschikking te stellen. Werd nog maar ruim drie jaren eerder in IBO-kader serieus gezinspeeld op afschaffing van een belangrijk deel van de waterschapsbelastingen en financiering van de betreffende taken via de algemene rijksmiddelen; de Commissie Vellinga opteert voor de tegenovergestelde richting door de rijksbijdrage voor de waterkeringszorg te willen afschaffen en ook deze kosten volledig via de waterschapsbelastingen te willen financieren. Volgens de commissie biedt een dergelijk financieringsstelsel, ook op langere termijn gezien, meer zekerheid dan financiering door de rijksoverheid. Vanwege het existentiële belang van de waterkeringszorg voor ons land heb ik het pleidooi van de Commissie Vellinga grotendeels onderschreven. Met de commissie kan worden geconcludeerd dat het belangrijker is dát de noodzakelijke gelden beschikbaar komen, dan van wie die gelden komen. Als het Rijk die beschikbaarheid niet kan garanderen, moet het waterschap zijn verantwoordelijkheid nemen. De door de Commissie Vellinga gesuggereerde verenigingsstructuur tussen de waterschappen onderling is door mij echter afgewezen, aangezien deze te zeer inbreuk zou maken op de financieringsstructuur van het waterschap. Voor dit deel van de kosten zou het Rijk garant moeten blijven staan. Definitieve gezamenlijke conclusies over de aanbevelingen van de Commissie Vellinga moeten overigens nog door regering en UvW getrokken worden. Door het recente pleidooi van de Deltacommissie voor een apart Deltafonds is de kans aanwezig dat van het eerdere advies van de Commissie Vellinga niets meer vernomen wordt. Mits het Deltafonds daadwerkelijk in de benodigde financiën voorziet, valt met een dergelijke uitkomst goed te leven.

De Wet modernisering waterschapsbestel heeft het belastinggebied van het waterschap ten principale in stand gelaten. Dat is volgens mij terecht. Voor een adequate taakuitoefening vormt een ruim eigen belastinggebied van het waterschap namelijk een primaire randvoorwaarde. Dit voorziet in een afgezonderd publiek vermogen voor de waterstaatszorg. Naar financiering van de waterschapstaken via de algemene middelen van het Rijk moet dan ook niet (langer) worden gestreefd. De Commissie Vellinga heeft aangetoond dat het belastingstelsel van het waterschap een betere garantie vormt dat de benodigde financiële middelen ook daadwerkelijk bijeen worden gebracht. Het eigen belastinggebied van het waterschap dient dus in tact te blijven. Tegelijkertijd is het belastingstelsel vereenvoudigd en gemoderni-

seerd, al gaat deze vereenvoudiging voor sommigen nog niet ver genoeg. Kritiek op de nieuwe regeling is in dit licht zeker denkbaar, al moet daarbij worden onderkend dat het summum van de eenvoud, dat wil zeggen één waterschapsbelasting met één heffingsgrondslag en –maatstaf, een utopie is. De droge voeten en het schone water zullen ook in de toekomst om verschillende heffingsgrondslagen en –maatstaven vragen. Dit neemt niet weg dat met name de mogelijkheid van tarief-differentiatie het nieuwe stelsel op voorhand onnodig ingewikkeld lijkt te maken. Voorts is het een gemiste kans dat de rijksheffing op grond van de Wvo volledig buiten de discussie is gelaten. Na zo'n kleine veertig jaar zou de opzet van deze heffing eens grondig moeten worden gezien, onder meer op het punt van de heffing op effluenten van zuiveringsinstallaties van waterschappen. Ook de kwestie van het regenwater is blijven liggen en vormt daarmee nadrukkelijk een blijvend punt van aandacht. De kosten van de afvoer van regenwater, dat ten principale tot het watersysteem behoort, bedragen immers zo'n 30% van de totale zuiveringskosten en vormen daardoor een factor van betekenis. Serieus moet worden nagegaan of deze kosten niet via de watersysteemheffing kunnen worden gefinancierd. Ten slotte zou ook meer in het algemeen nagegaan moeten worden of de waterkwaliteitsproblemen van nu niet ook om fiscale bijsturing vragen, waarbij in het bijzonder een mogelijke heffing op diffuse bronnen van waterverontreiniging in de rede lijkt te liggen. De nieuwe regeling van de zuiverings- en de verontreinigingsheffing heeft al met al naar mijn idee wel erg veel bij het oude gelaten.

Hoofdstuk 9 behandelt de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Dit hoofdstuk is het meest uitvoerig aangezien, meer dan bij het takenpakket en de financiering, zich juist op dit terrein de afgelopen decennia ingrijpende wijzigingen hebben voltrokken. Bovendien heeft de behandeling van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel in de Eerste Kamer geleerd dat binnen afzienbare tijd mogelijk nieuwe wijzigingen in het verschiet liggen. Het door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat toegezegde advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) zal daarbij een belangrijke rol spelen. Tegelijkertijd betekent dit dat in dit hoofdstuk enkele slagen om de arm gehouden moeten worden. Dit geldt te meer waar de eerste verkiezingen voor het waterschapsbestuur nieuwe stijl nog moeten plaatsvinden. Deze landelijke water-

schapsverkiezingen staan voor november 2008 gepland. Zij zullen ongetwijfeld een aantal belangrijke gegevens, zoals aantal en soort lijsten, opkomstcijfers, publiciteit en kosten, genereren dat voor de ingevolge artikel IVa Wet modernisering waterschapsbestel wettelijk verplichte evaluatie en het nadere advies van de CAW van betekenis is. Ondanks dit voorbehoud valt er het nodige te zeggen over de veranderingen op het terrein van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur.

Eeuwenlang werden de waterschapsbesturen gedomineerd door de grondeigenaren, het ongebouwd. De eigenaren van gebouwen, het gebouwd, deden in het algemeen pas in de 20^e eeuw en niet zelden pas na de Tweede Wereldoorlog hun intrede in de waterschapsbesturen. Vanaf 1970 traden met de opdracht van het waterkwaliteitsbeheer aan het waterschap de huishoudelijke en industriële vervuilers toe tot de besturen van de met deze taak belaste waterschappen. Het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen, dat oorspronkelijk ingegeven was vanuit financiële motieven, betrof ook de ideale samenstelling van het waterschapsbestuur en de verkiezing daarvan. De studiecommissie stelde zich betrekkelijk behoudend op en ruimde in het waterschapsbestuur plaats in voor het ongebouwd, de pachters, het gebouwd, de gebruikers bedrijfsgebouwd en de vervuilers. Aldus werd in grote lijnen aangesloten bij de categorieën van belanghebbenden die op dat moment reeds in de waterschapsbesturen konden worden aangetroffen. Afgezien van het ongebouwd en de pachters konden deze categorieën indirect worden verkozen. Overigens sloot de studiecommissie een beperkte vertegenwoordiging van het 'algemeen belang' in het waterschapsbestuur niet uit. In zoverre bepleitte de regeringsnota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' uit 1977 meer vernieuwing, doordat daarin op veel ruimere schaal aangedrongen werd op een vertegenwoordiging van het algemeen belang, gerepresenteerd door de inwoners, in het waterschapsbestuur. Ter onderbouwing van dit pleidooi werd door de regering geattendeerd op het belang van een ieder bij de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding. Voorts zag de regering meer ruimte voor directe verkiezing van de diverse in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden. De door de UvW ingestelde Commissie Waterschapsbestuur (Commissie Merckx) werkte de voorstellen uit de regeringsnota vervolgens nader uit. Anders

dan de regering opteerde de commissie voor de nieuwe categorie ingezetenen uiteindelijk voor indirecte verkiezingen via de leden van de gemeenteraden.

Na een kleine vijftien jaar mondden de beschouwingen van de Studiecommissie Waterschappen, de regeringsnota uit 1977 en de Commissie Waterschapsbestuur uit in de regeling die werd opgenomen in de op 1 januari 1992 in werking getreden Waterschapswet. Artikel 11 ruimde (uitsluitend) plaats in het waterschapsbestuur in voor het ongebouwd, de pachters, het gebouwd, de ingezetenen en de gebruikers bedrijfsgebouwd. Bij de zetelverdeling over deze categorieën dienden de provincies ingevolge artikel 13 Waterschapswet de aard en omvang van het belang zomede het aandeel in de kosten daarvan in aanmerking te nemen. Voor de categorieën ongebouwd en pachters werden directe verkiezingen voorgeschreven. Dit gold in beginsel ook voor de categorie gebouwd; artikel 19, tweede lid, voorzag echter in de mogelijkheid van indirecte verkiezingen via de leden van de gemeenteraden. Ten gevolge van de aanvaarding van een amendement–Eisma werd voor de nieuwe categorie ingezetenen dezelfde systematiek in de wet opgenomen. Voor de gebruikers bedrijfsgebouwd werden indirecte verkiezingen via de leden van de Kamers van Koophandel en eventueel de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap voorgeschreven. Provincies en waterschappen gingen vervolgens met de nieuwe regeling aan de slag. Opvallend daarbij is dat, anders dan door velen werd verondersteld, de categorie ingezetenen al snel haar intrede deed in alle waterschapsbesturen. Het door deze nieuwe categorie op te brengen kostenaandeel was hieraan niet vreemd. Opvallend daarbij is voorts dat de waterschappen hun uitdrukkelijke voorkeur voor indirecte verkiezingen voor het gebouwd en de ingezetenen in lijn met de wens van de wetgever na enkele jaren lieten varen en voluit experimenteerden met andere stemvormen, in het bijzonder aan de gemeenteraadsverkiezingen gekoppelde, schriftelijke, telefonische en internetverkiezingen.

Min of meer gelijktijdig groeide evenwel in waterschapskring het besef dat de wettelijke regeling van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur – evenals de financiële structuur – nog buitengewoon ingewikkeld was. Relatief kort na de inwerkingtreding van de Waterschapswet werd in de rapporten ‘Evaluatie Waterschapswet’ en met name ‘Water centraal’ van de UvW dan ook in 1996 krachtig aangedrongen op vereenvoudiging van deze structuur. Medio 2000 werd dit pleidooi in het rapport ‘Naar een nieuwe bestuurssamenstelling’ van de Werk-

groep Van der Vliet in concrete voornemens vertaald. Deze werkgroep drong aan op directe (landelijke en schriftelijke) verkiezingen voor de ingezetenen, echter niet langer via een personenstelsel maar via een lijstenstelsel. Daarbij zou aan het maatschappelijk proces moeten worden overgelaten welke belangengroepen een lijst zouden indienen. Bij voorkeur zou de interesse zich niet uitsluitend tot politieke partijen moeten beperken. Naast de ingezetenen onderscheidde de werkgroep een drietal specifieke belangencategorieën dat een verzekerde plaats in het waterschapsbestuur zou moeten hebben: agrarische bedrijven, andere bedrijven en beheerders van natuurterreinen. Van de bestaande categorieën pachters en gebouwd werd afscheid genomen. Met de nodige vertraging ten gevolge van het IBO-onderzoek inzake de bekostiging van het regionaal waterbeheer vonden deze voorstellen goeddeels ongeschonden hun plaats in het van begin 2004 daterende desbetreffende kabinetsstandpunt. Nadat de Tweede Kamer met dit kabinetsstandpunt had ingestemd, werden de voorstellen opgenomen in het voorontwerp (2005) respectievelijk wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel (2006). In dit wetsvoorstel is gekozen voor een waterschapsbestuur nieuwe stijl dat nog slechts uit ingezetenen, bedrijven, agrariërs en natuurterreineigenaren zal bestaan. De omvang van dit bestuur is teruggebracht tot maximaal dertig zetels. Het merendeel daarvan wordt ingeruimd voor de ingezetenen; voor het drietal specifieke belangencategorieën worden in totaal minimaal zeven en maximaal negen zetels gereserveerd. De ingezetenenvertegenwoordigers zullen via landelijke verkiezingen op basis van een lijstenstelsel direct worden verkozen (schriftelijk, met internet als alternatief), waarbij naar aanleiding van het advies van de Raad van State is afgestapt van het aanvankelijke voornemen om bestaande politieke partijen van deze verkiezingen uit te sluiten. Voor de specifieke belangencategorieën zijn geen verkiezingen voorgeschreven. De betreffende vertegenwoordigers worden na een open kandidaatstellersprocedure door de respectievelijke koepelorganisaties benoemd.

Terwijl deze regeling betrekkelijk eenvoudig op de instemming van de Tweede Kamer bleek te mogen rekenen, werd daarop vanuit de Eerste Kamer buitengewoon zware kritiek geuit. Deze kritiek was met name van de CDA-fractie afkomstig en betrof in het bijzonder het feit dat de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën niet verkozen, maar benoemd zouden worden. Dit werd door deze fractie in strijd met artikel 4 Grondwet geacht. Daarnaast vormde het ontbreken

van de eis van rechtspersoonlijkheid voor de aan de verkiezingen deelnemende belangengroepen een lastig punt. Na een uitermate scherp debat stemde de Eerste Kamer uiteindelijk in met het wetsvoorstel. Dit gebeurde echter pas nadat de staatssecretaris een zodanige wijziging van het wetsvoorstel had toegezegd dat via het opnemen van een zg. horizonbepaling veiliggesteld zou worden dat tijdig vóór de eerstvolgende waterschapsverkiezingen, dat wil zeggen die van 2012, mede aan de hand van de verplichte evaluatie van de verkiezingen van 2008 en het advies van de CAW, opnieuw gekeken zou kunnen worden naar de meest ideale samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur.⁹⁴³ Bovendien zegde de staatssecretaris een wetswijziging toe die de rechtspersoonlijkheid van de lijsten zou regelen. Deze wijziging van artikel 19 Waterschapswet is inmiddels gerealiseerd.⁹⁴⁴ De wet bepaalt nu dat belangengroeperingen, die aan de waterschapsverkiezingen willen deelnemen, een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting moeten zijn. Op het punt van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur luidt het motto dus nadrukkelijk 'wordt vervolgd', zij het dat de landelijke waterschapsverkiezingen van eind 2008 op basis van de nieuwe structuur van de Wet modernisering waterschapsbestel doorgang kunnen vinden. Ook ten aanzien van de vorm van deze verkiezingen past echter een stevig voorbehoud nu vooral ten gevolge van het rapport van de Commissie Korthals Altes, getiteld 'Stemmen met vertrouwen' van najaar 2007, bij de Tweede Kamer duidelijke aarzelingen omtrent internetverkiezingen waren ontstaan. Zeer onlangs is duidelijk geworden dat het internetstemsysteem van de waterschappen door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onvoldoende veilig wordt geacht. Zij heeft dan ook aan de Tweede Kamer medegedeeld dat zij haar vereiste goedkeuring zal onthouden.⁹⁴⁵ De waterschapsverkiezingen van november 2008 zullen daardoor alleen per brief plaatsvinden. Aangezien ook deze stemvorm niet ideaal is, zoals ook door de Commissie Korthals Altes is geconcludeerd, lijkt de stemvorm bij de waterschapsverkiezingen daarmee weer open te liggen. In mijn ogen is het ver-

⁹⁴³ Op het moment van afronding van dit onderzoek was een wetsvoorstel inzake deze horizonbepaling nog niet bij de Tweede Kamer ingediend.

⁹⁴⁴ Wet van 20 maart 2008, Stb. 114.

⁹⁴⁵ Formeel zal de staatssecretaris haar beslissing uiterlijk 1 september 2008 nemen.

standig daarbij niet overhaast te werk te gaan en om alle opties, tot en met de herintroductie van indirecte verkiezingen, open te houden. Het waterschap is een functioneel bestuurslichaam; een van de andere verkiezingen afwijkende stemvorm is in zoverre verdedigbaar. Moeilijk kan immers worden ontkend dat de indirecte verkiezingen zoals deze in het recente verleden bij de waterschappen plaatsvonden naast enkele nadelen ook een aantal evidente voordelen hadden (eenvoudig te organiseren, nauwelijks kosten en uitlegbaar).

De waterschapsverkiezingen gaan ergens over. Weliswaar heeft het waterschap niet zo'n breed takenpakket als provincies en gemeenten, maar er blijft voldoende te beslissen (veiligheid, fiscale besluiten, vergaande zuivering, verdrogingsbeleid, natuurontwikkeling e.d.). De politieke partijen, die voor het eerst als zodanig aan de waterschapsverkiezingen kunnen deelnemen, kunnen een nuttige rol spelen om de kiezer warm te maken voor de waterschapsverkiezingen. De deelname van politieke partijen, die aanvankelijk door de wetgever nog werd uitgesloten, is in mijn ogen dan ook niet problematisch.

Ten slotte is in hoofdstuk 9 stilgestaan bij de positie van het drietal specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur. Heeft de thans geconstrueerde hybride structuur, waarin de ingezetenenvertegenwoordigers direct worden verkozen en die van bedrijven, agrariërs en natuurterreinbeheerders worden benoemd, nog toekomst? Vanwege het aantoonbare belang dat laatstgenoemde categorieën bij het waterbeheer en de taakuitoefening van het waterschap hebben, heb ik geconcludeerd dat zij ook in de toekomst in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd dienen te zijn. De hybride structuur wordt niet bezwaarlijk geacht. Bij een functioneel gedecentraliseerd lichaam als het waterschap past een functioneel samengesteld bestuur. Ook de bekende trits belang–betaling–zeggenschap houdt daarmee waarde voor de toekomst.

In *hoofdstuk 10* is het waterschapsmodel getoetst aan de institutionele elementen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze toets is voorafgegaan door een beknopte beschrijving van de hoofdlijnen van deze richtlijn en van de totstandkoming en strekking van de betreffende implementatiewet. Als 'institutionele elementen' zijn in dit verband beschouwd: de stroomgebiedbenadering, de analyse van de kenmerken van de stroomgebiedsdistricten, de monitoringverplichtingen, de kosten-

terugwinning van waterdiensten en de publieke participatie. Ten aanzien van deze elementen zijn de navolgende conclusies getrokken. Vastgesteld is dat de stroomgebiedbenadering centraal staat in de KRW. Het stroomgebied vormt het bestuurlijk-organisatorische aangrijpingspunt waarop het waterbeheer gericht dient te zijn. Met zijn waterstaatkundige begrenzing past het waterschap uitstekend in de stroomgebiedbenadering. Veel beter dan de provinciale en gemeentelijke indeling voldoet die van het waterschap aan dit institutionele element van de KRW. De beheergebieden van de waterschappen vormen als het ware de natuurlijke deelstroomgebieden in de zin van de KRW. Door hun overwegend op waterstaatkundige motieven gebaseerde gebiedsgrenzen wordt de toepassing van de richtlijnbepalingen en de uitvoering van de KRW vereenvoudigd. Ook wat de verplichte analyse van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict betreft scoort het waterschap goed. Deze analyse vergt een gedegen kennis van de stroomgebiedsdistricten en de daartoe behorende (deel)stroomgebieden. Juist bij de waterschappen als regionale watersysteembeheerders is deze kennis van de 'haarvaten' van de oppervlaktewaterlichamen en het direct daarmee in verbinding staande grondwater aanwezig. Voor de verplichte monitoringprogramma's is evenzeer een goede gebiedskennis noodzakelijk, zodat het waterschap ook op dit element positief scoort. Het feit dat de waterschappen voor de uitvoering van deze monitoringprogramma's beschikken over hoog gekwalificeerde laboratoria, versterkt dit oordeel. De KRW bevat het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten, waaraan ten minste huishoudens, bedrijven en landbouw een 'redelijke bijdrage' moeten leveren. Vastgesteld is dat de waterschapstaken met uitzondering van de waterkeringszorg als 'waterdiensten' moeten worden aangemerkt. Vervolgens is geconstateerd dat de financieringsstructuur van het waterschap, zoals uitvoerig beschreven in hoofdstuk 8, uitstekend voldoet aan dit beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten. Zowel de kosten van het zuiveringsbeheer als van die onderdelen van het watersysteembeheer die als waterdienst zijn te beschouwen, worden namelijk vrijwel volledig via heffingen op de 'gebruikers' verhaald. De wijzigingen die de Wet modernisering waterschapsbestel met ingang van 2009 teweegbrengt, doen aan het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten geen afbreuk. Ten slotte komt het waterschap goed uit de verf waar het de beoogde publieke participatie betreft. Evenals voor het Rijk, de provincies en de gemeenten gelden voor het

waterschap op dit terrein formele inspraakprocedures, zodat het waterschap in dezelfde positie als de mede-overheden verkeert. Bij nadere beschouwing onderscheidt het waterschap zich echter in zoverre van de mede-overheden, doordat bepaalde belangengroeperingen op voorhand in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn en zij daardoor in een vroeg stadium bij de besluitvorming van het waterschap betrokken zijn. De onderhavige toets van het waterschapsmodel aan de KRW valt alles bijeengenomen naar mijn mening positief uit. Het waterschap is in institutioneel opzicht 'kaderrichtlijnproof'. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief is er geen aanleiding om op dit model af te dingen.

Waar de hoofdstukken 2 t/m 9 vooral de institutionele gedaantewisseling van het waterschap gedurende de afgelopen vijftig jaar hebben beschreven en daardoor een overwegend retrospectief karakter hebben en hoofdstuk 10 het waterschap vanuit Europeesrechtelijk perspectief beziet, is in *hoofdstuk 11* de toekomst van het waterschapsbestel onder de loupe genomen. Daartoe is in dit hoofdstuk een toetsingskader ontwikkeld op basis waarvan het mogelijk is een weloverwogen oordeel over deze toekomst uit te spreken. Dit toetsingskader vindt zijn diepere grondslag in de beschouwingen in de voorafgaande hoofdstukken en vormt daarmee tezamen een onlosmakelijk geheel. Het toetsingskader kent een tweeledige opbouw. Allereerst is een aantal criteria ontwikkeld waaraan een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg in ons land zou moeten voldoen. Deze criteria zijn in de slotbeschouwingen van de voorafgaande hoofdstukken gesignaleerd. Concreet betreft het de volgende toetsingscriteria: continuïteit, doelmatigheid, decentralisatie, brede belangenafweging, voldoende draagvlak, waterstaatkundige begrenzing, bestuurlijke complexiteit, adequate financiering en democratische legitimatie door participatie van belangengroepen. Vervolgens is aan de hand van het preadvies van Ten Berge en Stroink en de beschouwingen van Van den Berg een aantal randvoorwaarden en nadere vereisten geformuleerd, die gelden voorzover in dat kader sprake kan zijn van een plaats voor het waterschap. Deze nadere randvoorwaarden zijn successievelijk aan de orde indien de lichamen van algemeen territoriaal bestuur qua schaal en/of begrenzing geen geschikt kader voor de uitoefening van de betreffende overheidstaak vormen, indien het taken betreft die een sterke specialisatie c.q. deskundigheid vereisen dan wel bijzondere bewa-

king of voor een korte termijn bijzondere aandacht verdienen, indien bij de taakuitoefening specifieke groepen van belanghebbenden betrokken zijn, indien sprake is van publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen en indien het een taak van een zekere omvang betreft die zich voor zelfstandige taakopdracht en –uitoefening leent. De aanvullende vereisten bestaan in het bijzonder uit het gegeven dat de besluitvorming door het waterschap als lichaam van functioneel bestuur dient te zijn ingebed, te zijn ingekaderd in de besluitvorming door het algemeen bestuur waarbij met name aan de provincie moet worden gedacht. Daarnaast moet aan de volgende eisen worden gedacht: instelling bij of krachtens de wet, nauwkeurig omschreven doelstellingen en taken, representatieve bestuursamenstelling, openbare en transparante besluitvorming en adequate rechtsbescherming en toedeling van toezichtbevoegdheden aan hogere organen.

Vervolgens is de proef op de som genomen en het toetsingskader toegepast op Rijk(swaterstaat), provincie, gemeente en waterschap. Hieruit is naar voren gekomen dat er, ook ruim dertig jaar na het onderzoek van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’, nog alle aanleiding bestaat om bij de organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg een prominente plaats in te ruimen voor het waterschap. Het waterschap scoort immers beduidend beter dan Rijk, provincie en gemeente. In het bijzonder geldt dit voor de toetsingscriteria continuïteit, doelmatigheid, waterstaatkundige begrenzing, adequate financiering en publieke participatie. Na deze conclusie zijn de eerdergenoemde randvoorwaarden en nadere vereisten langsgelopen. Geconstateerd is dat het waterschap ook hieraan ruimschoots voldoet. Het waterschap voldoet niet slechts aan een enkele randvoorwaarde om publieke taken niet aan lichamen van algemeen bestuur, maar aan lichamen van functioneel bestuur op te dragen. In essentie voldoet het waterschap aan al deze randvoorwaarden. Ook aan de nadere vereisten die daarvoor gelden, wordt voldaan.

Ten slotte heb ik in dit hoofdstuk met behulp van het toetsingskader de gedurende de afgelopen jaren van diverse zijden op het waterschapsinstituut geuite kritiek geanalyseerd. Deze kritiek concentreert zich op de navolgende vijf punten:

- de zelfstandige positie van het waterschap resulteert in extra bestuurlijke drukte;
- afschaffing van het waterschap leidt tot substantiële kostenbesparingen;

- waterbeleid vormt onderdeel van het ruimtelijk beleid en verdient geen separate bestuurslaag;
- de democratische legitimatie van het waterschap is gebrekkig en de verkiezingen zijn gecompliceerd en kostbaar;
- het water(systeem)beheer dient via de algemene middelen van het Rijk te worden gefinancierd.

Geconcludeerd is dat deze kritiek op onderdelen hout snijdt. Zo neemt de bestuurlijke complexiteit met het waterschap enigszins toe en kan bij opheffing van het waterschap enige kostenbesparing worden bereikt. De afname van de bestuurlijke complexiteit is echter beperkt aangezien het waterschap op dit punt weinig gewicht in de schaal legt. Ook de kostenbesparing is betrekkelijk marginaal gebleken. De kritiekpunten miskennen bovendien de positieve kanten van het waterschap, zoals deze uit het toetsingskader te voorschijn zijn gekomen. Alles afwegend vormt deze kritiek volgens mij geen gegronde reden om te kiezen voor een andere bestuurlijke organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg, waarin niet langer een rol voor het waterschap weggelegd zou zijn. Bovendien moet deze kritiek niet doen vergeten dat er, zoals dit onderzoek heeft laten zien, ook de nodige positieve opvattingen over het waterschap zijn te vernemen.

12.3 Conclusies en aanbevelingen

Bij wijze van conclusies en aanbevelingen wordt het volgende onder de aandacht gebracht. De probleemstelling van dit onderzoek lag in de beantwoording van de volgende drie vragen:

- hoe ziet de institutionele vormgeving van het waterschap er uit na de Wet modernisering waterschapsbestel?
- hoe kan deze institutionele vormgeving vanuit de historische ontwikkeling van het waterschap worden verklaard en is deze vormgeving vatbaar voor verdere verbetering?
- is er gezien deze historische ontwikkeling ook in de toekomst bestaansrecht voor het waterschap?

Onder het begrip 'institutionele vormgeving' is in dit onderzoek verstaan de regeling van de taken, de financiering en de samenstelling en verkiezing van het water-

schapsbestuur. De hoofdstukken 7 t/m 9 vormen in dat licht het hart van dit onderzoek. De andere hoofdstukken hangen daar echter onlosmakelijk mee samen en vormen daarmee één geheel. In het bijzonder geldt dit voor hoofdstuk 11 waarin een toetsingskader voor de toekomst is aangereikt. Tezamen voorzien deze hoofdstukken in een antwoord op eerdergenoemd drietal vragen waarmee de probleemstelling van dit onderzoek is uitgewerkt.

Uit deze hoofdstukken kunnen de volgende conclusies worden getrokken. De hoofdstukken 2 t/m 9 zijn overwegend beschrijvend van aard en schetsen de institutionele ontwikkeling van het waterschap gedurende de afgelopen vijftig jaar, waarbij het rapport van de Studiecommissie Waterschappen veelal het vertrekpunt en de Wet modernisering waterschapsbestel het eindpunt vormt. Aldus reiken deze hoofdstukken de antwoorden op de eerste twee vragen van de probleemstelling aan. Uit deze hoofdstukken vallen de volgende conclusies te trekken:

- een adequate uitoefening van de waterstaatszorg met continue en deskundige aandacht is en blijft in ons land van levensbelang, waardoor een deugdelijke institutionele vormgeving van het waterbeheer ('Good Water Governance') noodzakelijk is;
- het Nederlandse waterschap heeft de afgelopen vijftig jaar een institutionele omwenteling beleefd, waarbij sprake is van een enorme schaalvergroting, integratie van deeltaken en een verbreding van de taakopvatting;
- de grondwettelijke regeling van de waterstaatszorg en het waterschapsbestel is te summier en behoeft aanvulling;
- pas relatief kort geleden is de institutionele vormgeving van het waterschap conform de grondwettelijke opdracht in de Waterschapswet vastgelegd, waarbij het waterschap is gepositioneerd als een krachtige zelfstandige mede-overheid met een samenhangend takenpakket, een ruim eigen belastinggebied en een eigen bestuur dat is samengesteld uit belangengroepen. De recente Wet modernisering waterschapsbestel brengt hier ten principale geen verandering in;
- deze positionering heeft het waterschap in een andere, meer autonome verhouding tot de provincie geplaatst, terwijl ook de onderlinge verhouding van provincie en Rijk ten opzichte van het waterschap en ten opzichte van elkaar is gewij-

- zigt. De provincie heeft enigmate moeten inleveren en de positie van het Rijk is versterkt;
- het waterschap moet voluit worden gepositioneerd als een zelfstandige mede-overheid met uitsluitend taken op het terrein van de regionale en lokale waterstaatszorg en niet worden getransformeerd tot een uitvoeringsorganisatie van Rijk of provincie;
 - de Wet modernisering waterschapsbestel vormt een geslaagde poging om de beoogde vereenvoudiging van de bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap te bewerkstelligen; op onderdelen is verdere verbetering niettemin denkbaar (taakverdeling inzake het grondwaterbeheer, afschaffen tariefdifferentiatie, opzet rijksheffing e.d.).

In hoofdstuk 10 is het waterschapsmodel getoetst aan een aantal institutionele elementen van de KRW. Deze toets heeft uitgewezen dat het waterschap goed aan bedoelde elementen voldoet. Het waterschap is 'kaderrichtlijnproof'. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief is er dan ook geen reden om af te dingen op het Nederlandse waterschapsmodel.

Hoofdstuk 11 beantwoordt in essentie de in hoofdstuk 1 centraal gestelde 'chronische vraag' naar het bestaansrecht van het waterschap. Is er ook in de toekomst bestaansrecht voor het waterschap? Het antwoord op deze vraag is gebaseerd op een in het kader van dit onderzoek ontwikkeld toetsingskader. Dit toetsingskader bestaat uit een aantal criteria waaraan een goede organisatie van de regionale en lokale waterstaatszorg dient te voldoen. Deze criteria zijn beoordeeld voor Rijk(swaterstaat), provincie, gemeente en waterschap. Gebleken is dat het waterschap op deze criteria duidelijk beter scoort dan Rijk(swaterstaat), provincie en gemeente. Het antwoord op eerdergenoemde vraag luidt dus zonder terughoudendheid positief. De in dit hoofdstuk besproken kritiek op het waterschapsmodel brengt daar geen verandering in. Ook in de toekomst heeft het waterschap bestaansrecht. Hiermee is de derde en laatste vraag van de probleemstelling van dit onderzoek beantwoord.

Wil deze vraag ook in de verdere toekomst bevestigend kunnen worden beantwoord, dan moet – zo is in hoofdstuk 11 bij wijze van aanbeveling meegegeven – volgens mij het volgende scherp voor ogen worden gehouden:

- zoals elke overheid moet het waterschap zorgdragen voor een optimale taakuitoefening. Voor het waterschap geldt dit in optima forma, aangezien het bestaansrecht van functioneel bestuur staat of valt met een goede taakvervulling;
- het waterschap dient zich ook in de toekomst te concentreren op zijn waterstaatkundige taak en dient een ‘uitbouw’ tot milieuschap of omgevingschap te vermijden;
- het waterschap dient het eigen belastinggebied te koesteren en moet dit als primaire financieringsbron voor de bekostiging van zijn takenpakket handhaven;
- evenzeer zal het waterschap het eigen, democratisch gelegitimeerde bestuur op waarde moeten blijven schatten;
- het waterschap moet als lichaam van functioneel bestuur gevoel hebben voor de noodzakelijke ‘inbedding’ van zijn taakuitoefening en besluitvorming in lichamen van algemeen bestuur. Hiervoor is in het bijzonder een goede verstandhouding met de provincie als constitutieve, planvormende, regisserende en toezichthoudende instantie onontbeerlijk. Daarnaast moet sprake zijn van een goede afstemming en samenwerking met de in het waterschapsgebied gelegen gemeenten.

Wanneer dit de komende jaren goed voor ogen gehouden wordt, kan het waterschap volgens mij ook in de verdere toekomst functioneren als zelfstandige mede-overheid met een eigen belastinggebied en eigen bestuur, waaraan de regionale en lokale waterstaatszorg met vertrouwen kan worden opgedragen. Het waterschap kan de mens tegen het water en het water tegen de mens beschermen. Evenals in het verleden zal ook die toekomst op onderdelen veranderingen in petto hebben, bijvoorbeeld op het terrein van de financiering van het takenpakket en de wijze waarop het bestuur verkozen wordt. Het raamwerk staat echter. Dat raamwerk bestaat in de kern uit een functioneel gedecentraliseerd overheidslichaam, dat uitsluitend tot taak heeft het water te behe(e)r(s)en, zijn taken grotendeels via eigen belastingen financiert en een eigen, democratisch verkozen bestuur kent dat is samengesteld uit belanghebbenden bij de regionale en lokale waterstaatszorg. On-

danks de institutionele omwenteling van de afgelopen vijftig jaar is dit raamwerk een continue factor gebleken, dat tegen een stootje kan en waar nodig flexibel kan meebewegen met nieuwe ontwikkelingen. Het waterschap is, zoals mijn onderzoek heeft aangetoond, aldus een even 'passende' als verstandige formule om de regionale en lokale waterstaatszorg institutioneel te borgen.

SUMMARY

1 Introduction

This study focuses on the profound institutional transformation of the water authority over the past fifty years. The number of water authorities was reduced from over 2,600 to 26, while never before in the water authority's long history, were the changes with respect to the organisation of its tasks, its funding and the composition and election of its board as dramatic as during the past fifty years. The Water Authorities (Modernisation) Act, which came into force late in 2007, constituted the final stage of the transformation (for the time being). Due to this institutional metamorphosis, the institute of the 'water authority', hitherto an entity unknown to most, received more attention, albeit sometimes in the guise of criticism. During the past fifty years, more than ever before, the water authority's *raison d'être* as a decentralised and functional public body whose sole remit is regional and local water management, was under discussion. Our study explicitly addressed this discussion and resulted in a framework for analysis that can be used to assess the position of the water authority as a regional water manager. It will facilitate a more structured discussion on the position and *raison d'être* of the water authority in the future.

2 Summary

Chapter 1 addresses, firstly, the definition of the problem and subsequently, the objective, set up and social relevance of the study. The definition of the problem is based on the following three questions:

- what institutional form will the water authority have after the enactment of the Water Authorities (Modernisation) Act?
- does the historical context of the water authority provide an explanation for this institutional form and would it be possible to further improve this form?
- will the water authority have a *raison d'être* in future, in light of its historical development?

We answered these questions by dividing the study into three sections. Firstly, we gave an account of the profound institutional transformation of the water authority in

the past fifty years and of the changes envisaged in the near future as a result of the Water Authorities (Modernisation) Act. Secondly, we analysed this highly fundamental recent amendment of the law and we put forward specific proposals for improvement or further research. Thirdly, and finally, we answered the ever-present question of the *raison d'être* of the water authority, as it was asked in the past decades. Our answer is based on the framework for analysis, presented in chapter 11, which is founded on the building stones presented in the preceding chapters. The study can be of social relevance to the organisation of public authorities in general and (regional and local) public water management in particular. Although the study focuses primarily on the situation in the Netherlands, the set up of the analysis would allow it to be used for further reflections on 'good water governance' anywhere else in the world.

Chapter 2 gives a brief summary of the origins of the water authority, in particular its institutional form. While the first water authorities date back to the twelfth and particularly the thirteenth centuries, it was not until the twentieth century that our entire country was divided into water authorities. The early water authorities were responsible for dikes and drainage. Water quality tasks were not added until the twentieth century. From the outset, each water authority had its own board, whose members came from distinguished families, in accordance with the democratic values of the day. These water authorities initially did not have their own financial resources and landholders' made contributions in kind. It was only in the fifteenth and sixteenth centuries that these duties were generalised and converted into the duty to pay levies to the water authority. The first State regulations did not provide rules on public water management and water authorities. Eventually, it was the Constitution of 1814 that contained a section 'On public water management' and the Constitution of 1848 that introduced the term 'water authority' as a general concept for the first time. In spite of directions from the Ministry of Home Affairs in 1851, the provinces remained largely independent with regard to the organisation of the water system until the Water Authorities Act became effective in 1992. The currently prevailing Constitution no longer contains a separate section on public water management, while there is only one section (133) devoted exclusively to water authorities.

This chapter also sets out the importance of proper public water management in our country, which, after all, was the reason why water authorities came into being in the

first place. The basic relevance of public water management has been illustrated by three observations. Firstly, we pointed out that our national history features a large stream of floods. Given the vulnerable geographical position of our country, the adequate execution of public water management is of vital importance and requires permanent attention in our 'flood society'. Secondly, we pointed out that recent and future developments (rising sea levels, climate change, subsidence and urbanisation) will render public water management even more important in the future. We must be aware of this, view the matter from medium-term perspective, and be willing to take new, drastic physical measures. Public water management is not static, but rather in continuous motion. Thirdly, we corrected the misconception that water authorities are a typically Dutch form of administration. In several other (European) countries, elements of water management have also been vested in separate, functional entities. As such, the functional approach of the water authority as we know it in the Netherlands is not unique. In respect of the scope of its tasks, however, its financial power and the composition and election of its board members, the Dutch water authority is very different from its European counterparts. Our country is renowned for its public water management and its water authority system. With the global water problem increasing in scope and intensity, and with a growing awareness that the institutional element (good water governance) is of the essence, we will have to keep living up to our reputation.

Chapter 3 provides a description of the institutional development of the water authority, covering the period from the publication of the report of the Water Authorities Research Committee (the Diepdelvers) in 1974 until the enactment of the Water Authorities Act in 1992. We discussed the Diepdelvers report, entitled 'The future of the water authority' (Het waterschap en zijn toekomst), in detail, as it constituted the result of an in-depth study into the 'function and structure' of water authorities. In this context, we discussed the water authority's fundamental *raison d'être*. The Research Committee's final and unreserved conclusion was that local and regional public water management should continue to be exercised by specialised bodies, i.e. water authorities, in the future. The government's white paper 'Towards a new water authority system?' (*Naar een nieuw waterschapsbestel?*), published in 1977, adopted the Committee's conclusion. Furthermore, the Research Committee presented several recommendations with respect to the tasks, funding and composition and election of the water

authority's board. Apart from one exception, these recommendations were also well-received by the government, as was the Committee's plea for a 'general law on water authorities' which would lay down the outline of the administrative and financial structure of the water authorities as well as the way they should exercise their tasks. The report published by the Water Authorities Research Committee and the white paper mentioned above have proven to be of great significance to the position and organisation of the water authority today. This also applies, albeit to a lesser extent, to the report published in 1978 by the Water Authority Administration Committee entitled 'The administration of water authorities' (*Het bestuur van het waterschap*). The concepts developed in this survey are still used today, while the Committee's recommendations regarding the composition and election of the water authority's board have played a distinct role in the preparation and enactment of the Water Authorities Act.

Furthermore, we focused on the constitutional amendment of 1983. We did this because the new section 133 provided for the creation of a Water Authorities Act, while it also granted the water authority an independent constitutional position at the same level as the province and the municipality. Unfortunately, the constitutional provisions on public water management and water authorities are rather superficial and could do with some elaboration. The envisaged deconstitutionalisation defeated its purpose in this case, which was recently reiterated by Van den Berg. He pointed out, among other things, that public water management has completely disappeared from the Constitution and that the functional nature of the water authority has not been constitutionalised. We agree with Van den Berg's arguments. We added that unlike for provinces and municipalities, the Constitution fails to mention the water authority's power to levy taxes, while the water authority is far more dependent on the proceeds of these taxes to fund its duties than provinces and municipalities are. In reply to the brevity of the new rules, the government pointed out that the new section 21 of the Constitution also pertains to public water management. We analysed the (legal) implications of this provision on the basis of case law and concluded that section 21 of the Constitution embodies a social fundamental right with classic features. As such, section 21's legal potential is far wider than generally ascribed to social fundamental rights.

Unlike provinces and municipalities, the water authority is not a general body but rather a functional body whose remit is limited to public water management. Due to the water authority's functional nature, this chapter summarises the ideas on functional decentralisation as they developed over the past twenty years. In 1988, Ten Berge and Stroink wrote a preliminary report for the then Council for Local Government entitled 'Functional decentralisation out in the open' (*Functionele decentralisatie uit de schaduw*), in which they developed criteria which would have to be met in order to deviate from the main rules for a general administrative body's remit. These rules had also been applied by the Water Authorities Research Committee. The writers asserted that absolute obstacles for functional decentralisation would be: breach of law or Constitution; far-reaching general and political bearing for the tasks in question and the inevitable obstruction of general administrative authorities. Positive criteria include: promotion of interests at a different scale; specific expertise; involvement of social organisations and specific groups of individual stakeholders; and public administration with respect to designated public assets. Negative criteria include: narrow perspective, the disruption of the way other administrative authorities execute their duties, a lower level of democratic legitimacy and general political and administrative controls. Finally, Ten Berge and Stroink proposed several ancillary conditions for the incorporation and organisation of functional forms of decentralisation such as the incorporation by law or by virtue of the law, accurately defined objectives and tasks, representative composition of its board, a public and transparent decision-making process and adequate legal protection, clear and unambiguous political and administrative supervision by superior bodies. We tested the water authorities against these criteria and ancillary conditions and came to a positive result. This applied in particular to the promotion of interests at a different scale, specific expertise, involvement of social organisations and specific groups of individual stakeholders and public administration with respect to designated public assets. The ancillary conditions (accurately defined objectives and tasks, representative composition of its board, a public and transparent decision-making process, adequate remedies and supervision by superior bodies) were also satisfied.

Finally, we discussed the enactment and implications of the Water Authorities Act. Although this Act does not render water authorities unassailable within our state structure, its enactment is of the essence in more ways than one. The Water Authorities

Act has laid down the essential features of the water authority, in particular its tasks and its administrative and financial structure. It presupposes powerful water authorities as independent bodies of public administration, with their own administrative and financial responsibilities. The Water Authorities Act has clearly strengthened the position of the water authorities.

Chapter 4 describes the administrative and organisational integration of water quantity management and water quality management, which strongly influenced the water authority organisation as it is today. While only fifteen years ago, ‘segregated’ management was common, all present-day water authorities are full-scope, performing tasks ranging from flood protection to water management. The administrative and organisational patchwork, which prevailed until late in the nineteen nineties and which often resulted in more than one water authority being active in a region, has come to an end. The radical reorganisation following the 1953 flood disaster, the system changes resulting from the attribution of water quality management to water authorities and the administrative integration of water quantity management and water quality management are the three pillars of the major reorganisation of the water authorities system, which occurred over the past fifty years. The number of water authorities was reduced from 2,600 to 26. This nearly silent metamorphosis is certainly unique in our public administration. We illustrated the integration process by means of various government policy documents and the deliberations of the government and parliament during the creation of the Water Authorities Act. The idea behind this administrative and organisational operation was that it would improve integrated water management. Having the various tasks carried out by a single body would automatically lead to a higher level of management integration with a better focus on all elements of the water system and its environment. Originally, this process resembled the Echternach procession. As provinces and water authorities were very persistent in their resistance, the full-scope organisation envisaged by the central government remained out of reach for a long time in many of the regions. Only after the water authorities declared to be fully in favour of integration in the 1996 report ‘Water at centre stage’ (*Water centraal*), did the administrative reorganisation take off. Increasingly, the water authorities themselves took the initiative.

After fifty years of integration and scaling-up, the regional structure of water authorities is now largely final. The reorganisation provided a powerful impetus for the water authorities system. There are currently 26 full-scope water authorities with a strong administrative, official and financial bearing, who are thus duly equipped to face the present day challenges of water management. Nevertheless, we examined whether there are any arguments which would justify new reorganisations and a further increase in scale. We concluded that there is no apparent need for new radical reorganisations like the ones that occurred in the past. For areas that would benefit from scaling-up, experience has shown that this may also be achieved through cooperation. A further increase in scale to some four or five water authorities would probably be at the expense of the relationship with the managed region and the knowledge thereof. The water authority's regional profile would largely be lost, while its management at provincial level would become problematic. We therefore believe that a new major reorganisation of the water authorities system is not a likely option, although this does not mean that an increase in scale would be feasible in some areas, causing a possible further reduction of the number of water authorities over the coming years. At the end of the day, we would approximate the twenty (main) water authorities envisaged by the Water Authorities Research Committee in 1974 and the seventeen administrative river basins presented by the Committee for Water Management in the 21st Century in 2000.

Chapter 5 provides an analysis of the relations between the water authorities, the provinces and the central government on the basis of the Water Authorities Act. We focused in particular on the provisions on supervision, including the observations made by the Alders Administrative Working Group and the Oosting Committee on inter-administrative supervision. Generally speaking, the working group and the Committee insisted on a significant reduction of inter-administrative supervision. The Oosting Committee, however, explicitly concluded that in view of the functional nature of the water authorities, there is room for specific (provincial) supervision. This could embed functional water authority administration in general administration, which was considered necessary. The chapter also gives a brief account of the 'meeting points' between water authority and municipality, which requires sound coordination and coop-

eration, as the Water Authorities Research Committee also observed. Section 3.8 of the future Water Act will lay down the said coordination as a legal obligation.

We gave an explanation of the water authority's position by virtue of the definition given in section 1, subsection 1 of the Water Authorities Act: 'Water authorities are public bodies that are responsible for water management in a particular area'. This definition contains three elements: public body, water management and particular area. The first element qualifies the water authority as a public body, which puts an end to the discussion on whether a water authority is a public or a private body. Water management is now a part of the public domain, although the 'market' may play an important role in the actual execution of its tasks. The second element concerns the functional nature of the water authority: its remit is restricted by law to the field of water management. The third element is particularly relevant to water authorities: a water authority area cannot be determined by an arbitrary line on the map, but rather by elements of public water management (diked areas, polder drainage areas, sub-river basins). Consequently, water authority boundaries often cross those of municipalities and provinces. More than half of the water authorities are now inter-provincial, although the national border has not yet been crossed. At this point, we brought up the issue of international water authorities, which would seem efficient from a theoretical point of view. From a practical perspective, however, we do not believe that the creation of international water authorities is very likely in the coming few years. The main bottleneck in this respect is that there is no equivalent counterpart of the water authority in Belgium and Germany, which was also put forward in the joint recommendation 'Building Bridges' published by the Advisory Committee for Water Management Legislation (*CAW*) and the Advisory Commission on Water (*AcW*). The obvious implications of a water authority area also lead to the conclusion that the classic distinction between territorial and functional decentralisation is not relevant for water authorities, particularly because in practice it has very little authority beyond its own area. While provinces and municipalities qualify as forms of general territorial decentralisation, we have defined the water authority as a form of functional territorial decentralisation.

We set forth the position of the province by virtue of its constitutional and supervisory powers with respect to the water authority. Although the Water Authorities Act did

not principally change this constitutional situation, the province has clearly lost power in several ways. For example, the Water Authorities Act contains detailed provisions on certain subjects, which inevitably leads to a reduction of discretionary powers at provincial level. The Water Authorities (Modernisation) Act and the recent Water Authority Decree have emphatically enhanced this effect. Moreover, the Water Authorities Act has seriously reduced the province's powers of preventive supervision; very few water authority decisions are now subject to provincial approval. Nevertheless, as our overview of former water authority regulations shows, provinces exercise their supervisory powers with restraint and give the water authorities sufficient leeway. All in all, this development makes one wonder whether there is any future for provincial regulation of water authorities. In view of the required regional 'embedding' of the water authority into general administration, for which the province is more suited than the central government, we have cautiously answered this question with a 'yes'. Our caution is related to the fact that provincial powers in this field have reduced considerably over the past few years.

We have described the position of the central government by virtue of sections 5–9 of the Water Authorities Act. On the one hand, the central government has lost powers as its approval of provincial regulations regarding water authorities no longer covers all aspects, but is now limited to certain essential parts. The Water Authorities (Modernisation) Act has limited these essential parts to the remit and geographical area of the water authority. On the other hand, the position of the central government has been enhanced as it is now authorised to act in matters of inter-provincial decision making (or lack of it) but also in matters of internal provincial decision making (or lack of it). In either case, the central government exercises restraint, as is demonstrated by the case law quoted earlier on in this chapter. During the drafting phase of the Water Authorities Act, the provinces strongly criticised this aspect as it would restrict their discretionary powers too much. Nevertheless, the central government has had to apply the rules several times already. The Water Authorities Research Committee, which had insisted that the central government's inter-administrative supervision be enhanced, was proven right in this respect.

In *Chapter 6*, we delved into the position of the water authority by studying several documents. Should water authorities be regarded as functional administrative public authorities (in accordance with the Constitution and the Water Authorities Act) or should they be converted into (independent) executive bodies of the central government or province (as has been argued in the past few years)? This plea received further emphasis when early this century the overall ‘administrative burden’ was widely criticised. Critics claimed there was an excessive number of public bodies in our country. They overlooked the fact, however, that this is not just a matter of quantity, but of quality as well. We believe the issue should be whether the administrative powers are adequate and with regard to the water authority after the reorganisation process of the past decades, these powers definitely are .

We analysed the position of water authorities by reviewing: the report ‘Water Authorities, Provinces and Municipalities’ (*Waterschappen, Provincies en Gemeenten*) by the Wiardi Beckman Foundation; the preliminary report ‘An administrator’s view on the water authority’ (*Een bestuursschouw van het waterschap*) written by Toonen and Glim, the theory of common pool resource management, the recommendation of the Body for Interprovincial Consultations (IPO) ‘Provinces create space for water’ (*Provincies maken ruimte voor water*), the recommendation ‘Water in order’ published by the Council for Public Administration (*Raad voor the openbaar bestuur, ROB*), the interdepartmental policy review (IBO) report on the funding of regional water management and the government’s view on this subject, the two memos by former minister Remkes on the middle tier of administration, and the recommendation of the Committee on the Reinforcement of the Randstad (the Kok Committee). Subsequently, we reviewed the pros and cons of the possible transition of the water authority into an executive organisation of the central government or province. The arguments in favour of such transition include: the highly executive nature of the water authority, some relief of the administrative burden and some cost reductions. The arguments against the transition include: no obvious need (water authorities are not criticised for the way they execute their job), the termination of the special status which guarantees a constant focus on public water management, and the loss of the basic features of the water authority with its own funding structure under the responsibility of its own board. Although there is something to say in favour of both options, we found that the disadvantages

of a transition of the water authorities into an executive body of the central government or the provinces definitely outweigh the advantages. Our final conclusion, partly based on the 'Administrator's view', the ROB recommendation and the views of the Dutch government and Lower House on the IBO report in particular, is that the water authorities should continue to be functional public authorities in the future. Our main arguments are that there is no immediate need for such a radical reorganisation and that the essential features of the water authority, such as its own funding structure under the responsibility of its own board, would be infringed upon. Our conclusion is in line with the legislator's earlier view on the position of the water authority, as embodied in the Constitution and the Water Authorities Act.

Chapter 7 provides an overview of the water authority's tasks. Section 1, subsection 1 of the Water Authorities Act restricts the water authority's remit to public water management, thereby defining its functional nature. Until recently, section 1, subsection 2 stipulated that the water authority's main tasks were flood protection and water management. In addition, the water authority could be charged with one or more other public water management tasks, also referred to as ancillary tasks, which particularly included the management of waterways. In the Water Authorities (Modernisation) Act, the terms 'flood protection' and 'water management' were replaced by 'water system management' and 'waste water treatment'. This new terminology did not imply any material alterations to the water authority's tasks. The future Water Act will have material consequences, however, as the water authority's remit will be extended, particularly in relation to (quantitative) ground water management.

Before providing an extensive analysis of the water authority's tasks, this chapter deals with several general themes. These are, successively, the division of roles between various government bodies involved in water management, the decentralisation principle as laid down in section 2, subsection 2 of the Water Authorities Act, the discussion on the possible extension of the water authority to an environmental authority, the overall perspective and the rule of speciality, and how the Water Act will affect the water authority's responsibilities. As for the division of authority between public bodies involved in water management, we found that despite the fact that provinces and municipalities are also charged with certain sub-tasks, the new Water Act only defines

the central government and the water authorities as water managers. As such, the number of water managers is limited. We regard the principle of decentralisation as one of the most significant provisions of the Water Authorities Act. This principle has been defined in more explicit terms than in similar provisions of the Provinces Act and the Municipalities Act and has been put into practice on a wide scale. Public water management tasks previously performed by provinces and municipalities have now been transferred to the water authorities, in line with the fact that functional administration benefits from a well-defined appropriation of duties. In this context, we also focused on the decentralisation projects which are currently in progress at provincial and municipal levels. We found that the recent report of the Committee for Provincial Decentralisation Proposals (Lodders Committee), entitled 'Space, Control and Accountability' (*Ruimte, Regie en Rekenschap*), does not appear to have any serious consequences for the position and duties of the water authority. The provinces will maintain their current supervisory position in relation to water authorities. A recent report issued by the Association of Dutch Municipalities (VNG), however, under the title 'Proposals for Decentralisation' (*Voorzetten voor decentralisatie*) may affect the position of the water authority, as it expresses specific interest in several duties which are currently vested in the water authority. As the municipalities themselves were sceptical about the proposed changes, the most drastic proposals edges appear to have been mitigated. As regards the possible 'extension' of the water authority to an environmental authority, we have come to the conclusion that this course should not be followed, as it would inevitably result in the deterioration of the functional nature of the water authority. While the latter is not a goal in itself, and in contrast to spatial planning and environmental management, which are in everyone's interest, one can define several specific categories of stakeholders in relation to public water management, despite a certain degree of generalisation. This enables a functional approach to public water management. The water authorities have shown that they are capable of executing their remit with the required level of oversight. With regard to the rule of speciality, which is related in this respect, we found that section 2.1 of the new Water Act provides an exceptionally wide definition of interests the water authorities have to deal with. We agree with Drupsteen, who refers to this as a 'wonderful example of a law with a wide-angle perspective'. As for the consequences of this Water Act, we came to the conclusion that there were not only positive effects for the water authority. In our opinion, the

fact that the water authority will largely lose its position as competent authority when it comes to indirect discharges into the sewage system and water system activities, is an undesirable development. It results in a disconnection between duties, responsibilities and competences, which in turn will hinder the adequate execution of water authority duties and is obviously at odds with the objective of clearly defined and unambiguously divided public duties.

As a next step, the water authority's tasks were defined and analysed, focusing in particular on the recommendations provided by the Water Authorities Research Committee, the government's white paper 'Towards a new water authority system' (*Naar een nieuw waterschapsbestel?*) and the deliberations of the government and parliament preceding the enactment of the Water Authorities Act. Traditionally, the water authority's tasks were limited to flood protection and water management. In the 1950's, this was supplemented by tasks related to water quality management, including waste water treatment. In this context, we pointed out the importance of charging water authorities with the task of water quality management and the statutory endorsement of water treatment as one of the water authority's responsibilities. Furthermore, we studied the possibility of a more prominent role for the water authority in relation to sewage management. We illustrated that there are solid grounds for this approach, due to the connection with waste water treatment. We also found, however, that there is no political and administrative support for organisational change in this field, including the possible creation of what is referred to as water chain companies. We believe that the focus should therefore be centred on sound cooperation between water authorities and municipalities. Under the recently agreed administrative agreement regarding water chains (*Bestuursakkoord Waterketen*), which urges municipalities and water authorities to manage their waste water chain as a single system under the authority of a single party, and under section 3.8 of the Water Act, this is even mandatory. Nevertheless, we consider it wise to keep a close eye on the experiences of Waternet in Amsterdam, the first public water cycle company, which is responsible for the overall water system and corresponding water chain management. As for (quantitative) ground water management and waterways management, we are in favour of a more prominent role for the water authority. Ground water is a principal element of the water system and as such should be fully managed by the water authority. A general remit would be more

preferable in this respect than the patchwork structure embodied by the Water Act and would be far more effective where waterway management is concerned. From a public expenditure point of view, cost could be mitigated by transferring this task to the water authority on a larger scale, in which case sound financial agreements would have to be made with the provinces. Case law would provide sufficient precedent for this approach.

All in all, we came to the conclusion that the Water Authorities Act provides a clear definition of the water authority's remit. Experience has shown that the modern-day water authority is well equipped to fulfil its tasks, despite the ongoing scaling-up over the past decades. We can therefore say that for the near future, the water authority's remit, which has been further specified in provincial regulations for water authorities, is largely final. Nevertheless, we believe there are several areas in which further improvement would be desirable. In this respect, we highlighted:

- the division of tasks between the central government and the water authorities and we strongly recommended a new study into the possible transfer of public water management tasks from the central government to the water authorities;
- the inter-administrative division of tasks with regard to ground water management, which has an uncertain future due to the complexity and proliferation of public bodies involved and should therefore lead to a more prominent role for the water authorities;
- the suggestion of incorporating into the Environmental Management Act (*Wet milieubeheer*) the reverse provision of section 15a Water Surface Pollution Act (*Wet verontreiniging oppervlaktewateren*), which would enable municipalities to delegate sewage management to the water authority at their own discretion;
- a reconsideration of the role of the water authority with regard to waterway management, recreational water facilities, rat control and the execution of the Hygiene and Safety of Bathing Facilities Act (*Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden*).

Extending and intensifying the water authority's remit in the near future as set out above would be advisable. As for road management, we came to the conclusion that in areas where this sub-task is only exercised in a minor portion of the managed area, it would be preferable to transfer this task to the municipalities in question.

Chapter 8 covers the funding aspects of the water authority's remit. Traditionally, water authorities have had access to large tax collection areas, rendering them far less dependant on dotations from the central government than provinces and municipalities. As their tax collection areas were initially related to flood protection and water quantity management only, only land owners were subject to water authority levies. From the early 20th century, owners of buildings became taxable as well. The enactment of the Water Surface Pollution Act in 1970 allowed the water authorities to fund water quality management, including waste water treatment, by collecting taxes from household and industrial polluters.

By the end of 1963, the water authorities' financial position deteriorated. The water authorities considered their financial burden too heavy and they insisted that the central government contribute 30% to the water authorities' regular budgets. After some delay, the water authorities request resulted in the creation of the Water Authorities Research Committee, which concluded in 1974 that although there was no room for contributions by the central government or the provinces to the water authorities' general expenditure, which water authorities were required to fund through levies (in line with the principle of interest-pay-say), specific dotations could be made to finance certain water authority tasks, particularly flood protection activities. The Committee's conclusions were largely endorsed by the government's white paper 'Towards a new water authority system?' (*Naar een nieuw waterschapsbestel?*) in 1977. The scope of the water authority's taxation system, however, was substantially enlarged as the government, contrary to the Research Committee, was of the opinion that the public at large, as represented by the inhabitants, would also have to contribute to the cost of 'dry feet'. Up until then, inhabitants (in their capacity of household polluters) had only contributed to the cost of water quality management. Ultimately, it took another fifteen years for the inhabitants levy to be put into practice through the enactment of the Water Authorities Act in 1992. The Water Authorities Act also brought about other drastic changes in the field of taxation, particularly the compulsory cost allocation system and the introduction of the fair value method for taxation of buildings. Moreover, although the Water Authorities Act did not provide for a Water Authorities Fund, the Van den Berg amendment did result in the introduction of the concept of 'super water

authority interests', which required the central government or the province to make financial contributions to the water authority in the event that the water authority's tasks was reasonably deemed to surpass the interest of the water authorities area (section 98 Water Authorities Act). These super water authority interests primarily concern flood protection and waterway management. Meanwhile, the funding of water quality management was also modified substantially, particularly as a result of the report published by the Committee Zevenbergen in early 1992 entitled 'Towards a suitable funding structure for integrated water management' (*Naar een financieringsstructuur passend bij integraal waterbeheer*).

Thus, the water authorities had access to a large tax collection area to fund their activities. This was supplemented by financial contributions from the central government, the provinces and the municipalities when it came to flood protection activities and waterway management. Nonetheless, the report published by the Committee Zevenbergen had brought to light that modifications to the existing funding system, without prejudice to the benefits of the system, would be unavoidable. The report published by the Association of Water Authorities (UvW) in 1996 referred to as 'Water at centre stage' (*Water centraal*) used the system's complexity to argue for a simplification and update of the system. This in turn prompted further studies by the Committee Togtema and the Leemhuis–Stout Task Force. By mid–2001, the UvW had launched specific proposals aimed at realising drastic change to the funding system, thereby making a sharp distinction between (extended) water system management and waste water management. The new water system levies would cover all costs related to water system management (flood protection, water quantity and water quality), while the new waste water levy would only cover costs relative to waste water treatment. Under this system, the so-called passive water quality costs, which are entirely unrelated to waste water treatment, (dredging, monitoring, planning etc.), are reallocated to the water system levy. On average, these costs account for approximately 10 to 15% of the income currently generated by the pollution levy. In addition, a new cost allocation system was introduced (the 'Delfland' method). The water authorities were reluctant to depart from their traditional classification systems. The implementation of these proposals became a lengthy process, on account of the interdepartmental policy review into the funding of regional water management (*IBO Bekostiging Regionaal Waterbe-*

heer) which was launched on the initiative of the Ministry of Finance in 2001. The IBO Task Force issued its report in 2003, presenting two options which would replace the water authority's 'dry feet' levy by central government funding, with drastic implications for the water authority organisation as such. Both 'national' options would reposition the water authority as an administrative organ of the central government. The government, however, was against implementing either option and strongly in favour of maintaining the existing tax collection areas and administration system for water authorities, which was considered the best way to execute regional water tasks efficiently and effectively. Mid-2004, it became apparent that the majority of the Lower House shared the government's vision. It was only then that the procedure required for amendment of the law, which would ultimately simplify the funding system, could be started. In the autumn of 2005, a preliminary bill was presented along the lines of the proposals previously made by the UvW. The preliminary bill was generally applauded and was followed by the presentation of the definitive bill to the Lower House in mid-2006. Apart from several amendments, the taxation section of the bill was accepted in its entirety by parliament within a year. The new tax regulation will become effective as from the tax year 2009, thereby concluding the ten-year discussion on the most desirable funding system for water authorities.

The publication of the Vellinga Committee's report in a sense refuelled the discussion on the funding system. Late in 2006, this Committee found that the central government was unable to meet its (statutory) obligation to make financial contributions to the required enforcement of the primary flood protection systems. While three years earlier, the IBO had seriously suggested that a major portion of the water authority levies could be abolished and have the tasks in question funded through the central government, the Vellinga Committee was in favour of heading in the opposite direction by abolishing the government's contribution to flood protection and have these expenses entirely funded by means of the water authorities levies. The Committee argues that this funding system would be more reliable, even in the long term, than central government funding. In view of the existential significance of flood protection in our country, we largely endorse the arguments put forward by the Vellinga Committee. We agree with the Committee's conclusion that it is far more important *whether* the financial resources will be made available than *by whom*. If the central government cannot

guarantee such availability, the water authority should take charge. We do not, however, endorse the settlement structure between the water authorities as proposed by the Vellinga Committee, as this would infringe upon the water authority's funding structure. This portion of the expenditure should continue to be guaranteed by the central government. It should be noted that the government have yet to announce their definitive joint conclusions with regard to the recommendations made by the Vellinga Committee. It goes without saying that the acceptance of these recommendations could lead to new modifications of the funding system, which had recently been laid down in the Water Authorities Act. After all the Delta Committee proposed recently to finance the primary flood protection systems by a Delta funding system set up by the central government. So it is possible that the proposals of the Vellinga Committee will not become reality.

The Water Authorities (Modernisation) Act has left the water authority's principal tax collection area unaffected. We believe this is justified. After all, a large tax collection area is a primary condition in order for the water authority to fulfil its tasks adequately. Funding of the water authorities' tasks should no longer be pursued through the general resources of the central government. The Vellinga Committee demonstrated that the water authority tax system is far more reliable when it comes to ensuring that the financial resources are indeed collected. Consequently, the water authority tax collection area should stay intact. Meanwhile, the tax system has been simplified and updated, although some people consider the changes too limited. From this perspective, the new system could certainly be criticised, although we must acknowledge that the ultimate form of simplicity, a single water authority levy complemented by a single tax and assessment base, would be Utopia. Dry feet and clean water will always require different tax and assessment bases. That being said, the new system, particularly its optional rate variations, does appear to be overly complicated. Moreover, we consider it unfortunate that the central government levy based on the Water Surface Pollution Act has not been included in the discussion. After almost forty years, this levy system should be scrutinised, particularly with regard to the levy of liquid waste generated by water authorities' waste water treatment plants. The issue of rain water has also remained untouched, although it should continue to be the focus of attention. Costs involved in rain water drainage, a principal element of the water system, account for approximate-

ly 30% of overall water treatment costs and are therefore significant. The possible funding of these costs through the water system levy should seriously be considered. Finally, an issue that should be taken into consideration is whether water quality problems could be tackled via tax adjustments; in this regard a levy for diffuse sources of water pollution would seem reasonable. All in all, we believe the new levy system for waste water treatment and pollution has left too many aspects of the former system unaffected.

Chapter 9 deals with the composition of the water authority board and the election of its members. This is the most detailed chapter, as more changes have occurred in respect of the water authority's governance over the past decades than in respect of its tasks and funding. Moreover, during the Upper House discussions concerning the bill for modernisation of the water authorities system, it became apparent that new modifications may be expected in the near future. In this context, the opinion of the Advisory Committee for Water Management Legislation (CAW), as promised by the State Secretary of Transport, Public Works and Water Management, will be of great significance. This also implies that this chapter has been written with some reservation, particularly considering that the first water authority board elections have yet to take place. The first national water authority elections have been scheduled to be held in November 2008. They will undoubtedly generate significant information, including numbers and types of lists, turnout rates, publicity and costs, which will be valuable for the mandatory evaluation procedure under section IVa of the Water Authorities (Modernisation) Act and for the CAW's opinion. Despite the said reservation of this chapter, many changes regarding the composition and election of the water authority board are certainly worth mentioning.

For centuries, water authority boards were dominated by land owners. Owners of buildings were usually not admitted as board members until the 20th century and in many cases not until after the second world war. As from 1970, when water quality management was added to the water authority's remit, household and industrial polluters were admitted as board members to those water authorities charged with this responsibility. The Water Authorities Research Committee's study, which was initially driven by financial motives, also focused on the ideal composition of the water authori-

ty board and the election procedures. The Committee took a conservative stance and created positions on the water authority board for land owners, tenants, building owners, industrial building users and polluters. This was largely in line with the categories of stakeholders which were already represented on the boards at that time. With the exception of the land owners and tenants, these categories were elected indirectly. The Committee did not exclude the possibility of a limited representation of the 'public interest' on the water authority board. The government's white paper 'Towards a new water authority system?' (*Naar een nieuw waterschapsbestel?*) (1977) had been more revolutionary in the sense that it called for wider representation of the public interest, i.e. inhabitants, on the water authority boards. The government substantiated its plea by pointing out that flood protection and water management was in the interest of everyone alike. Furthermore, the government believed direct elections could be held for a wider range of categories of stakeholders represented on the water authority boards. The Water Authority Administration Committee initiated by the UvW (Committee Merx) then wrote specific proposals on the basis of the policy document. However, unlike the government, the Committee opted for having the new category, inhabitants, elected indirectly by municipal council members.

After nearly fifteen years, the views of the Water Authorities Research Committee, the 1977 government policy paper and the Water Authority Administration Committee resulted in the incorporation of a new regulation in the Water Authorities Act, which became effective on 1 January 1992. Section 11 (only) created positions on the water authority board for land owners, tenants, building owners, inhabitants and industrial building users. When dividing seats across these categories, provinces were required under section 13 of the Water Authorities Act to take into account the nature and scope of the importance of these categories as well as their share of the cost. The categories 'land owners' and 'tenants' were subject to direct elections. Although this was basically also the case for the category 'building owners', section 19.2 provided the option of indirect elections through municipal council members. Due to the acceptance of the Eisma amendment, the same system was also adopted for the new category, inhabitants. Industrial building users were to be elected indirectly through the members of the Chambers of Commerce and in some cases the regional Industry Board for Agriculture. Provinces and water authorities then started to implement the new regulations.

Contrary to general expectations, the category 'inhabitants' was quickly added to all water authority boards, partly due to the share of the costs borne by this new category. It was remarkable that, several years later, the water authorities abandoned their explicit preference for indirect elections for owners of buildings and inhabitants and, in line with the legislator's preference, started experimenting with elections linked to the municipal council elections, via written procedures, telephone and the internet.

More or less at the same time, those involved in water authorities started to realise that the legal requirements for the composition and election of the water authority board (and its financial structure) were still extremely complicated. Shortly after the enactment of the Water Authorities Act, the reports 'Evaluation of the Water Authorities Act' (*Evaluatie Waterschapswet*) and 'Water at centre stage' (*Water centraal*), published by the UvW in 1996, called for a simplification of this structure. By mid-2000, this call had been converted into specific intentions in the report 'Towards a new composition of the board' (*Naar een nieuwe bestuursamenstelling*), written by the Van der Vliet Task Force. This Task Force called for direct elections (national and by written procedure) for inhabitants, using a list system rather than a person system, while society itself would determine which interest groups would submit a list. These interest groups would preferably not be limited to political parties. In addition to the inhabitants, the Task Force identified three other specific interest groups that should have guaranteed positions on the water authority board: agricultural companies, other companies and nature management organisations. The existing categories 'tenants' and 'building owners' were abolished. After substantial delays due to the IBO study into the funding of regional water management, these proposals were largely incorporated into the government's opinion on this matter in early 2004. Following the Upper House's approval of the government's opinion, the proposals were laid down in the preliminary bill (2005) and the bill for modernisation of the water authorities system (2006). The bill opted for renewal of the water authority board to include only inhabitants, agricultural companies, other companies and nature management organisations, while the total number of board members was limited to thirty. The majority of the seats were destined for inhabitants, while the three specific interest groups were each granted a minimum of seven and a maximum of nine seats. Inhabitant's representatives would be elected directly through national elections on the basis of a list system

(written procedure, using the internet as an alternative). Following the advice given by the Council of State, the initial idea of excluding existing political parties from the elections was abandoned. Elections would not be required for the specific interest groups; the representatives in question would be nominated by the umbrella organisations in question following an open nomination procedure.

While this arrangement quite easily gained approval from the Lower House, the Upper House was exceptionally critical about it. The CDA faction in particular opposed the fact that the representatives of the specific interest groups would not be elected but rather nominated, which they considered unconstitutional (section 4 of the Constitution). In addition, the fact that the interest groups taking part in the elections would not be required by law to be legal entities was considered a flaw. Following a heated debate, the Upper House finally approved the bill after the State Secretary had promised to change the bill to include a so-called horizon provision, which would ensure that well before the first water authority board elections, i.e. in 2012, the ideal composition and election procedure with regard to the water authority board would be reviewed, taking into consideration the legally required evaluation of the 2008 elections and the CAW's opinion. Furthermore, the State Secretary agreed to amend the Act with a view to adding the requirement that the listed interest groups would be legal entities. The said amendment of section 19 of the Water Authorities Act has in the mean time been realised. The Act now stipulates that interest groups seeking to take part in the water authority board elections must either be an association with full legal capacity or a foundation. As for the composition and election procedure of the water authority board, the motto is clearly 'to be continued', albeit that the national water authority elections of 2008 will be held on the basis of the new structure of the Water Authorities (Modernisation) Act. The election procedures will be subject, however, to strict reservations, in light of the clear hesitations which had arisen in the Lower House with regard to internet elections following the report written by the Korthals Altes Committee in the autumn of 2007, entitled 'Voting with confidence' (*Stemmen met vertrouwen*). Very recently, the State Secretary of Transport, Public Works and Water Management reported that the internet voting system used by the water authorities was considered inadequately secured. She informed the Lower House that she will withhold her approval in this regard. Consequently, the water authority board elections of November 2008 will be held via the written procedure only. As this voting form is

not ideal either, which the Korthals Altes Committee also stated, it would appear that the election procedure for water authority boards is once again open to discussion. We believe it would be wise not to jump to conclusions and to take all options into consideration, including the reintroduction of indirect elections. As the water authority is a functional administrative body, it would be quite defensible for the voting procedure to deviate from other elections. After all, one would have to admit that the indirect elections held by the water authorities only recently not only had disadvantages but several obvious advantages as well (easy to organise, low costs and defensible).

The elections are relevant. Although the water authority may not have a range of tasks as wide as the province and the municipality, there are still many issues to be decided upon (safety, tax decisions, water treatment, dehydration policy, nature conservation etc.). Political parties which for the first time will be able to take part in water authority board elections, can play a useful part in the increasing voters' awareness of the water authority board elections. From that perspective, we believe the participation of political parties, which was initially excluded by the legislator, is not a problem.

Finally, chapter 9 deals with the position of the three specific interest groups on the water authority board. Is there any future for the newly construed hybrid structure, by which representatives of inhabitants are elected directly while those of industries, farmers and owners of natural areas are nominated? In light of the obvious significance of the latter categories for water management and the water authority's execution of its tasks, we have come to the conclusion that they will need to be represented on the water authority boards in the future as well. The hybrid structure is not considered a disadvantage. Being a functional, decentralised body, it is appropriate for the water authority to have a functionally composed board. Even the well-known principle of interest-pay-say will therefore continue to be valuable in the future.

In *chapter 10*, we compared the water authority model with the institutional elements of the European Water Framework Directive (WFD). The comparison is preceded by a brief description of the main points of the Directive, its history and the scope of the related implementation act. In this context, 'institutional elements' include: the river basin approach, an analysis of the features of the river basin districts, monitoring re-

quirements, recovery of costs for water services and public participation. We came to the following conclusions with regard to these elements. The WFD is based on the river basin approach. The river basin constitutes the administrative and organisational focal point for all water management activities. The public water management objective of the water authority renders it highly compatible with this river basin approach. Indeed, the water authority is more in line with this institutional element of the WFD than the provincial and municipal structures are. The water authority's areas of control are in a sense the same as the natural sub-basins referred to in the WFD. As their boundaries are predominantly based on public water management motives, it is easy to apply and implement the directive's provisions. Even in terms of the mandatory analysis of the river basin district features, the water authority scores well. This analysis calls for in-depth knowledge of the river basin districts and the related (sub) river basins. More than any other body, the water authorities, in their capacity of regional water system managers, have this in-depth knowledge of the 'capillaries' of bodies of surface water and the directly connected ground water. As the compulsory monitoring programmes also require area expertise, the water authority scores positively in this field as well. The fact that water authorities have highly qualified laboratories at their disposal to execute the monitoring programmes enhances this opinion. The WFD refers to the principle of recovery of costs for water services, to which at least households, industries and agriculture have to make an 'adequate contribution'. We have established that all water authorities tasks are to be considered 'water services', with the exception of flood protection activities. We also found that the funding structure of the water authority, as set forth in chapter 8, is in line with the principle of recovery of costs for water services, as costs of water treatment and of those parts of the water system management that are deemed water services are almost entirely recovered from the 'users' through levies. The amendments of the Water Authorities (Modernisation) Act, which will take effect as of 2009, will not affect the principle of recovery of costs for water services. Lastly, the water authority is more than adequate in the field of public participation. Similarly to the central government, provinces and municipalities, the water authority has formal consultation procedures in place, bringing the water authority to the same level as other authorities in this respect. Further study revealed that the water authority is, however, different from other authorities in that certain interest groups are represented in the water authority boards, which allows them

to be involved in the water authority's decision-making process at a very early stage. The comparison between the water authority model and the WFD has shown, in our opinion, that the water authority meets the requirements of the WFD. From an institutional perspective, the water authority is 'Framework Directive Proof'. In the context of European law, there is no reason to change the water authority model.

While chapters 2 through 9 focused on the institutional metamorphosis of the water authority over the past fifty years and were therefore predominantly retrospective, chapter 10 provided an analysis of the water authority from a European perspective and *chapter 11* dealt with the future of the water authority system. To this end, we developed a framework for analysis which enables a well-balanced opinion on the future. The framework for analysis is based on the considerations set forth in the preceding chapters and is closely intertwined with those considerations. The analysis follows a two-tier approach: firstly we developed a number of criteria which we believe an organisation responsible for regional and local public water management tasks should meet. These criteria were summarised in the conclusions of each of the preceding chapters and are summarised as follows: continuity, effectiveness, decentralisation, wide-scale weighing of interests, sufficient support, tasks limited to public water management, complex governance, adequate funding and democratic legitimation through participation by interest groups. Next, we formulated a list of pre-conditions and supplemental requirements on the basis of the consultative report issued by Ten Berge and Stroink and the considerations put forward by Van den Berg, which apply to the extent that in the given framework the water authority has a *raison d'être*. The specific pre-conditions apply in their subsequent order if the general administrative bodies, due to their size or limited competence, fail to form a suitable framework for the execution of the public task in question and also if the tasks in question call for a high level of specialisation or expertise or careful monitoring or require special attention over a short period of time. Moreover they apply if specific groups of stakeholders are involved in the execution of the tasks, if there is a public authority in charge of designated public assets and if the task has sufficient scope to define and execute it as an independent task. The supplementary requirements mainly concern the fact that the decisions made by the water authority, being a functional authority, should be embedded in the decisions made by the general authorities, particularly those made by the prov-

ince. In addition, the following requirements should be considered: incorporation by law, precisely defined objectives and tasks, representative board composition, a public and transparent decision-making process and adequate legal remedies and supervisory powers for superior organs.

Subsequently, we tested the central government (the Directorate-General for Public Works and Water Management), the province, the municipality and the water authority against the framework. Our test revealed that, over thirty years after the study by the Water Authorities Research Committee and the government policy paper '*Towards a new water authority system*' (Naar een nieuw waterschapsbestel?) there is still plenty of reason to grant the water authority a prominent role when it comes to the organisation of regional and local water management. The water authority achieves a far higher score than the central government, the province or the municipality. This is particularly true for the tested criteria continuity, effectiveness, tasks limited to public water management, adequate funding and public participation. Having drawn this conclusion, we compared the water authority with the abovementioned pre-conditions and supplemental requirements and found that the water authority meets all of them more than adequately. Not only does the water authority meet the pre-condition that public tasks should not be designated to general administrative authorities, but rather to functional authorities, it essentially meets all the listed requirements, including the supplementary requirements.

Finally, we used the framework for analysis to review the criticism which had been voiced with regard the institute of the water authority by various parties over the past years. The criticism mainly concerned the following five points:

- the independent position of the water authority creates an excessive number of administrative bodies;
- abolition of the water authority would substantially reduce costs;
- water policy is a part of spatial planning policy and does not require a separate administrative layer;
- the democratic legitimation of the water authority is poor and its elections are complex and costly;

- water (system) management should be funded through the general resources of the central government.

We came to the conclusion that some of the criticism is justified. For example, the water authority does indeed increase administrative complexity and the abolition of the water authority could result in a certain degree of cost reduction. The administrative complexity would only decrease slightly, however, as the water authority is a small organisation, while the envisaged cost reduction turned out to be marginal. The points of criticism do not do justice to the positive aspects of the water authority, as emerged from our framework for analysis. Weighing all the pros and cons, we do not believe the critics provide well-founded reasons to opt for a different administrative organisation of regional and local public water management, which would no longer include the water authority. Moreover, despite the criticism it should be noted that, as this study has brought to light, there are also a great many positive opinions on the water authority.

3 Conclusions and recommendations

Our conclusion and recommendations entail the following points. The problem of this study was defined by the following three questions:

- what institutional form will the water authority have after the enactment of the Water Authorities (Modernisation) Act?
- does the historical context of the water authority provide an explanation for this institutional form and would it be possible to improve this form any further?
- will the water authority have a *raison d'être* in the future, in light of its historical development?

In this study, the term 'institutional form' pertains to the organisation of tasks, the funding and the composition and election of the water authority boards. Chapters 7 through 9 embody the core of the study, although the other chapters are closely related and constitute an integral part thereof. This is particularly true for chapter 11, which provides a framework for future analysis. Together, these chapters provide an answer to the three abovementioned questions and thus address the problem of this study.

The following conclusions can be drawn from these chapters. Chapters 2 through 9 are predominantly descriptive and outline the institutional development of the water authority over the past fifty years. In this respect, the report published by the Water Authorities Research Committee is usually taken as the starting point, while the Water Authorities (Modernisation) Act marks the closing point. Following this route, these chapters provide the answers to the first two questions of the problem. The following conclusions can be drawn from these chapters:

- as an adequate, ongoing and expert execution of public water management is and will continue to be of vital importance to our country, it is essential that the institutional form of water management is appropriate ('Good Water Governance');
- over the past fifty years, the Dutch water authority underwent a profound institutional transformation: its scale was enlarged, its subtasks were integrated and its remit was extended;
- the constitutional basis for public water management and the water authority system is inadequate and should be elaborated;
- only a relatively short while ago, the institutional form of the water authority was laid down in the Water Authorities Act in accordance with the constitutional requirement. Under this law, the water authority was positioned as a powerful, independent public authority with a coherent remit, an extensive tax collection area and its own board, composed of various interest groups. The recent Water Authorities (Modernisation) Act did not bring about any principal changes in this respect;
- the new position of the water authority created a different, more autonomous relation with the province, while the relation between the province and the central government vis-à-vis the water authority and among themselves was also modified. The province has had to forego some of its authority while the central government's position was enforced;
- the water authority should be positioned unequivocally as an independent public authority whose remit is limited to regional and local public water management rather than be transformed into an executive organisation on behalf of the central government or the province;
- the Water Authorities (Modernisation) Act has successfully realised the envisaged simplification of the administrative and financial structure of the water authority; nevertheless, certain elements may be improved further (allocation of ground water

management tasks, abolition of rate differentiation, structure of central government levy, etc.).

In chapter 10, we compared the water authority model against several institutional elements of the WFD, revealing that the water authority meets all elements in question satisfactorily. The water authority is 'Framework Directive Proof'. From the perspective of European law, there is no reason to modify the Dutch water authority model.

Chapter 11 basically provides the answer to the main question posed in chapter 1: does the water authority have a *raison d'être*? Will it have any *raison d'être* in the future? The answer to this question is based on the framework for analysis that we developed for this study. This framework provides several criteria for an appropriate organisation of regional and local public water management. We tested the central government (i.e. the Directorate-General for Public Works and Water Management), the province, the municipality and the water authority against these criteria and discovered that the water authority scores markedly higher than the other three authorities. The answer to the former question is therefore absolutely positive. The criticism with regard to the water authority model, also set forth in chapter 10, does not affect this opinion. The existence of the water authority will continue to be justified in the future, which answers the third and final question of this study.

We believe that for the water authority to have *raison d'être* in the long term as well, the following points will require ongoing attention (these points were listed as recommendations in chapter 11):

- as any public authority, the water authority is responsible for an optimal execution of its tasks. This is particularly true for the water authority, as the *raison d'être* of functional authorities is entirely dependant on its executive qualities;
- in the future, the water authority will have to keep focusing on its public water management tasks rather than expand into environmental management;
- the water authority should cherish its tax collection area and should maintain it as its primary source of funding;
- equally, the water authority should continue to appreciate having its own, democratically legitimised board;

- being a functional administrative body, the water authority should be aware of the need to embed its remit and decisions in general administrative bodies. To this end, it is particularly essential for the water authority to maintain a sound relationship with the province, which is the constitutive, plan forming, directing and supervisory authority. Furthermore, each water authority must coordinate and cooperate with the municipalities located in its area.

If the water authorities successfully keep a focus on these issues, we believe they can continue to operate as independent public authorities with their own tax collection areas and boards, to which regional and local public water management can be delegated in confidence. Just like in the past, partial changes, for example in the field of funding and board election procedures, will be unavoidable in the future. The present framework, however, is a sturdy structure. At its core lies a functional, decentralised public authority, whose sole remit is to manage and control water, whose tasks are largely funded by the collection of its own levies and whose board is elected through a democratic process and is composed of regional and local stakeholders. Despite the profound institutional transformation that occurred over the past fifty years, this framework has proven to be a lasting factor, strong enough to hold up against pressure, yet flexible enough to move with new developments. Our study has shown that the water authority is an appropriate and sensible way to institutionalise regional and local public water management.

Literatuur

- Aalders, W.V.C., Uylenburg, R. (red.) *'Het milieurecht als proeftuin. 20 jaar Centrum voor Milieurecht'*, Universiteit van Amsterdam, Groningen 2007.
- Addink, G.H., Berge, J.B.J.M. ten, *'Over algemene beginselen van goed bestuur en het transparantiebeginsel'* in *'Weids water'*, p. 255–282.
- Addink, G.H., Jurgens, G.T.J.M., Langbroek, Ph.M., Widdershoven, R.J.G.M. (red.), *'Grensverleggend Bestuursrecht. Opstellen voor prof. mr. J.B.J.M. ten Berge ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht'*, Alphen aan den Rijn 2008.
- Admiraal, R.J., Havekes, H.J.M., *'De waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw. Het eindrapport van de Commissie Togtema'*, HWS 1999, p. 866–877.
- Admiraal, R.J., *'Resultaten bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer'*, HWS 2001, p. 344–351.
- Admiraal, R.J., Havekes, H.J.M., Raven, B.W., *'Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap'*, HWS 2001, p. 722–733.
- Advies *'Functioneel bestuur in organieke kaders'*, Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag 1995.
- Advies *'Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient'* van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Den Haag 2000.
- Advies *'Provincies maken ruimte voor water'*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2000.
- Advies *'Water in orde. Bestuurlijk–organisatorisch aspecten van integraal waterbeleid'*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2001.
- Advies *'Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III'*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2003.
- Advies *'Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden'*, Bestuurlijke Werkgroep Alders, Den Haag 2005.
- Advies *'Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen'*, Raad van State, Den Haag 2006 (TK 2006–2007, 30800 VII, nr. 22).

- Advies *'Bruggen bouwen. Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief'*, Adviescommissie Water en de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, Den Haag 2007.
- Advies van de Commissie Versterking Randstad (Commissie Kok), Den Haag 2007.
- Advies *'Juridische versterking van de watertoets'*, Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, Den Haag 2008.
- Advies *'Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen'*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2008.
- Akker, J.L. van den, *'Hoe breed moet het waterschap kijken? Een visie vanuit het bedrijfsleven'* in *'Brede kijk, smalle marges?'*, p. 9–14.
- Akkermans, P.W.C., Koekkoek, A.K. (red.), *'De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar'*, tweede druk, Zwolle 1992.
- Albregtse, D.A., Kavelaars, P. (red.), *'Maatschappelijk heffen. Opstellen, op 8 december 2006 aangeboden aan prof.dr. L.G.M. Stevens ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam'*, Deventer 2006.
- Arentz, B., *'Tussen wal en schip'*, MenR 2006/10, p. 589.
- Arentz, B., *'Verharden verboden. De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland'*, MenR 2007/2, p. 75–80.
- Ars Aequi, themanummer Water, Nijmegen 1999.
- Backes, Ch.W., *'Naar internationale waterschappen en grensoverschrijdende omgevingsplannen? Enkele opmerkingen over de (on)mogelijke gevolgen van de nieuwe Kaderrichtlijn Water'* in *'De Staat van Water'*, p. 179–194.
- Backes, Ch.W., Buuren, P.J.J. van, Jurgens, G.T.J.M., Widdershoven, R.J.G.M. (red.), *'Lex Dura, Sed Lex. Opstellen over de handhaving van omgevingsrecht'*, Utrecht 2005.
- Backes, Ch.W., *'Watervergunning tegen omgevingsvergunning – tussenstand 5–3 of 3–5?'* in *'Weids water'*, p. 389–409.
- Barendregt, L. *'De omslag in het ontpolderingsbeleid'*, HWS 1997, p. 328–338.
- Beijnum, Kees van, *'Paradiso'*, Amsterdam 2008.
- Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2007.

- Berg, J.T. van den, *‘Waterschap en functionele decentralisatie’* (diss.), Alphen aan den Rijn 1982.
- Berg, J.T. van den, *‘De waterschappen onder de Grondwet van 1848. Een golfbeweging’*, HWS 1998, p. 316–320.
- Berg, J.T. van den, Hall, A. van, Rijswick, H.F.M.W. van, *‘Waterstaats- en Waterschapsrecht’*, derde geheel herziene druk, Deventer 2003.
- Berg, J.T. van den, *‘De constitutionele verankering van de functionele decentralisatie. Een leemte in de Grondwet?’* in *‘Weids water’*, p. 89–108.
- Berg, P. van den, *‘Wijziging financiële bepalingen in de WVO’*, Belastingblad 1999, p. 583–591.
- Berg, P. van den, Lazaroms, R.J.J., *‘De modernisering van het belastingstelsel van de waterschappen’*, WFR 2007, p. 636–644.
- Berge, A.P. van den, *‘Zuiveren: ja ... Betalen: neen’*, Wb 1973, p. 49–50.
- Berge, A.P. van den, *‘Nader bekeken. Notities bij het Diepdelversrapport’*, Wb 1975, p. 119–127.
- Berge, A.P. van den, Bakker, G.J., Kienhuis J.H.M. (red.), *‘Waterschapspeilingen. Opstellen ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen’*, Den Haag 1987.
- Berge, A.P. van den, Groen, K., Havekes, H.J.M., Hofstra, M.A., Teulings, J.H.A. (red.), *‘Bestrijding van de watervervuiling. Vijfentwintig jaar Wvo’*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Unie van Waterschappen, Den Haag 1995.
- Berge, J.B.J.M. ten, Stroink, F.A.M., *‘Functionele decentralisatie uit de schaduw’*, preadvies voor de Raad voor het binnenlands bestuur, Utrecht 1988.
- Berge, J.B.J.M. ten, *‘Burgerplichten jegens de overheid. Tussen normaal en abnormaal’*, Alphen aan den Rijn 2007.
- Besselink, L.F.M. (red.), *‘De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie’*, Groningen 2002.
- Beukema, Gerard, *‘De bestuurlijke aansturing van het regionale waterbeheer: duurzame kaders of tussenstip?’* in *‘Aquarius’*, p. 13–16.
- Biezen, J. van, Poortvliet, I., *‘Waterschappen en scheepvaart’*, Wb 1993, p. 117–119.
- Blokker, Jan, Blokker, Jan jr., Blokker Bas, *‘Het vooroudergevoel. De vaderlandse geschiedenis’* (met schoolplaten van J.H. Isings), Amsterdam/Antwerpen 2005.

- Blomberg, A.B., Gier, A.A.J. de, Jurgens, G.T.J.M., Widdershoven, R.J.G.M. (red.), *'Van Utrecht via Brussel naar Maastricht'*, Alphen aan den Rijn 2007.
- Boeije, C.J., *'Tien eeuwen waterschapshistorie in Zeeuws-Vlaanderen'*, Terneuzen 2003.
- Boelens, S.B., Drupsteen Th.G., Linden, H. van der, Loor, P.J. de, Verburg, J.J.I. (red.), *'Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst. Bundel ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgevning'*, Zwolle 1992.
- Boeve, M.N., Middelkoop, L. van (red.), *'Het waterrecht in perspectief. Actuele ontwikkelingen en doorwerking naar het milieurecht en ruimtelijke-ordeningsrecht'*, Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, Groningen 2008.
- Boogers, M.J.G.J.A., Tops, P.W., *'Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen'*, Bestuurswetenschappen 2000/4, p. 288–303.
- Boogers, M., Hendriks, F., *'Middenbestuur in discussie'*, Tilburg 2005.
- Boorsma, P.B., Kam, C.A. de, Leeuwen, L. van, rapport *'Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten'*, Den Haag 2004.
- Bos, Wouter, *'Dit land kan zoveel beter'*, Amsterdam 2006.
- Bos-Boomsma, E.I. van den, Havekes, H.J.M., *'De UCV financiering waterbeheer en actuele ontwikkelingen'*, Wb 1993, p. 564–572.
- Bos-Boomsma, E.I. van den, Hoogt, A. van der, Hulshof, J.E., *'Het heffingsstelsel: de vervuiler betaalt'* in *'25 jaar Wvo'*, p. 71–88.
- Bosch, Toon, *'De betekenis van Koning Lodewijk Napoleon voor de nationale waterstaatszorg (1806–1810)'*, Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis, 16^e jaargang, nr. 2, december 2007, p. 108–119.
- Bouwman, S., Hoeijenbos, J., *'Evaluatie telefonische proefverkiezing ondernemingsraad Rijnland'*, HWS 1996, p. 516–518.
- Bouwman, S., Jumelet, D.D., *'Telefonisch stemmen: een nieuwe manier van kiezen'*, HWS 1998, p. 282–285.
- Boxum, J.L., Damen, L.J.A., in *'Functioneel bestuur'*, p. 53–76.
- Brainich von Brainich-Felth, C.H., *'Centralisatie en Waterschapswetgeving'* in *'Waterschappen in Nederland'*, p. 107–131.
- Brake, William H. te, *'Taming the Waterwolf'* in Technology and culture, the international quarterly of the society for the history of technology, juli 2002, p. 475–499.

- Brederveld, E., *'Gemeenterecht'*, zevende druk, Deventer 2005.
- Bressers, J.Th.A., *'Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid'* (diss.), Enschede 1983.
- Brink, H. van, *'De financiering van de waterschapstaken'* in *'De Staat van Water'*, p. 245–262.
- Brinke, Wilfried ten, *'Land in zee. De watergeschiedenis van Nederland'*, Amsterdam 2007.
- Brochure *'Baas in eigen buis. Tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgaven'*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 2004.
- Brokken, Jan, *'Mijn kleine waanzin'*, Amsterdam/Antwerpen 2004.
- Brouwer, Roy, *'Wat is schoon water de Nederlander waard?'*, H₂O 2004, nr. 12, p. 4–5.
- Bruëns, H.G., Overgaag, A.J.M., Wijk, J. van, *'Toekomstige financiering integraal waterbeheer'*, Wb 1989, p. 798–801.
- Bruëns, H.J.G., *'Verbrokkeld openbaar bestuur bemoeilijkt waterbeheer'*, themanummer Waterschappen van de Staatscourant van 16 november 1999, nr. 221, p. 5–7.
- Bruin, P. de, Kruijmel, J.P., Monsma, J.A., Jubileumbundel *'Belastingblad 25 jaar'*, Deventer 2007.
- Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P., Widdershoven, R.J.G.M., *'Beginselen van de democratische rechtsstaat'*, vijfde druk, Deventer 2001.
- Castelijns, M.G.C.M., *'Wet herverdeling wegenbeheer aanvaard'*, Wb 1993, p. 19–25.
- Danner, Helga S., Renes, Johannes, Toussaint, Bert, Ven, Gerard P. van de, Zeiler, Frits David, *'Polder pioniers. The influence of Dutch engineers on water management in Europe, 1600–2000'*, Utrecht 2005.
- Dekker, M., *'Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming'* (diss.), Den Haag 2002.
- *'De nieuwe Waterwet'*, Vereniging voor Milieurecht 2007–2, Den Haag 2007.
- Dicke, Willemijn, Meijerink, Sander, *'Waarom de waterschappen (niet) moeten worden opgeheven'*, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 2–8.
- Dierikx, Mark, *'Water in transitie'* in *'Aquarius'*, p. 7–11.

- Dijk, G.R.M. van, Havekes, H.J.M., *'Europees waterbeleid en de lokale overheid'*, themanummer Water Ars Aequi, Nijmegen 1999, p. 71–78.
- Dijkema–Bolkestein, J.A., Smits, A.G.E., *'Tegengaan van fluctuaties in te verwerken bedrijfsafvalwater'*, Wb 1987, p. 729–731.
- Dijkstra, J.B., *'Stadsprovincies en de gevolgen voor de waterschappen'*, HWS 1995, p. 269–274.
- Dijkstra, G.S.A., *'Functioneel bestuur en het waterschap'*, HWS 2000, p. 920–927.
- Doel, Wim van den (red.), *'Plaatsen van herinnering. Nederland in de twintigste eeuw'*, Amsterdam 2005.
- Dolfing, B., *'Waterbeheer geregeld? Een historisch–bestuurskundige analyse van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen Delfland en Rijnland 1600–1800'* (diss.), Leiden 2000.
- Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J. m.m.v. Engels, J.W.M., *'Handboek van het Nederlandse gemeenterecht'*, derde druk, Deventer 2004.
- Dolk, Th.F.J.A., *'Waterschapsgezag buiten de waterschapsgrenzen'*, Wb 1952, p. 17–19.
- Dolk, Th.F.J.A., *'Oprichting van het Waterschap "Zuiveringschap De Geul"'*, Wb 1957, p. 113–116.
- Doolaard, A. den, *'Het verjaagde water'*, achtste druk, Amsterdam 1971.
- Douwes, Annemarie, *'De waterschappen ten tijde van Thorbecke'*, HWS 1998, p. 310–315.
- Driesprong, A., *'Waterschappen en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985'*, HWS 2000, p. 644–649.
- Driesprong, A., Ginkel, M.V. van, Heegstra, H.G., Plummakers, W.H.M.A. (red.), *'Lex aquarum, Liber amicorum. Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings'*, Den Haag 2000.
- Driesprong, A., Poortvliet, I., *'Waterstaatsnoodwetgeving. Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken'*, HWS 2002, p. 162–171.
- Driesprong, A., *'Het waterschap in 2027'* in Jubileumnummer *'75 jaar Unie van Waterschappen'*, Den Haag 2002, p. 29–33.
- Driesprong, A. m.m.v. Dijk, G.R.M. van, *'Water, gemeenten en waterschappen. Wettelijke taken en bevoegdheden in het regionaal waterbeheer'*, Den Haag 2004.

- Driesprong, A., Havekes, H.J.M., *'Richtlijn EU over overstromingsbeoordeling en – beheer'*, H₂O 2006, nr. 17, p. 35–37.
- Driessen, P.J.J., *'De bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid'* in *'Weids water'*, p. 19–37.
- Drupsteen, Th.G., *'De toekomst van de waterstaatswetgeving'* in *'Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst'*, p. 339–360.
- Drupsteen, Th.G., *'De WVO na 25 jaar'* in *'25 jaar Wvo'*, p. 329–339.
- Drupsteen, Th.G., *'Europees Waterrecht'* in *'Lex aquarum, Liber amicorum'*, p. 91–105.
- Drupsteen, Th.G., *'Jsvogels boven de Dinkel?'* in *'Brede kijk, smalle marges?'*, p. 20–25.
- Drupsteen, Th.G., Havekes, H.J.M. en Rijswick, H.F.M.W. van (red.), *'Weids water. Opstellen over waterrecht ter ere van het afscheid van Alfred van Hall als bijzonder hoogleraar Waterstaats- en Waterschapsrecht aan de Universiteit Utrecht vanwege het Schilthuisfonds'*, Den Haag 2006.
- Drupsteen, Th.G., *'Een brede kijk, het specialiteitsbeginsel en de Waterwet'* in *'Weids water'*, p. 285–302.

- *'Een kwart eeuw waterschap van kwaliteit. Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden 1980–2005'*, Breda 2005.
- Elk, Karin van, *'Waterschappen, Provincies en gemeenten'*, Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1990.
- Elzinga, D.J., *'Het Nederlandse Kiesrecht'*, tweede geheel herziene druk, Deventer 1997.
- Engels, J.W.M., *'Lokaal bestuur en financiële autonomie'*, Gemeentestem 2007, nr. 7270, p. 179–186.
- Erkelens, P.A.E. van, *'De keten–horizon nader verkend'*, in *'De Staat van Water'*, p. 231–243.
- Evaluatienota Water, Den Haag 1994.

- Fockema Andreae, S.J., *'Hoofdlijnen van Waterschapsrecht'*, Alphen aan den Rijn 1943.
- *'Functioneel bestuur'*, Publicaties van de Staatsrechtkring, nr. 4, Zwolle 1993.

- Gelderen, J.H., *'De grondslagen van de waterschapsbekostiging'*, HWS 1998, p. 818–824.
- Gelderen, J.H. van, *'Waterschapslasten'* (diss.), Maastricht 1999.
- Gelderen, J.H. van, *'Waterstaatsrechtelijke misbaksels'*, WFR 2002, p. 186–191.
- Geldof, Govert D., *'Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer'* (diss.), Deventer 2001.
- Geldof, G.D. en Oldenkamp, A., *'Waterbeheer niet McDonaldiseren'*, H₂O 2004, nr. 6, p. 12–13.
- Gergin, E., *'Rijksheffing op directe lozingen. Voortzetting heffing in deze vorm nog gerechtvaardigd?'*, Universiteit Twente, Enschede 2008.
- Geuze, Adriaan, Feddes, Fred, *'Polders! Gedicht Nederland'*, Rotterdam 2005.
- Gierveld, H.A.J., *'Vijf jaar Scheepvaartverkeerswet'*, Wb 1993, p. 692–694.
- Gieskes, J.G.E., Monster-Koppenol, E.M., *'WOZ-kosten: het einde van een open-einde regeling voor waterschappen'*, HWS 2002, p. 1040–1047.
- Gilhuis, P.C., Graeff, J.J. de, *'Waterbeheer en milieubeheer'*, preadviezen voor de Vereniging voor Milieurecht 1986–3, Zwolle 1986.
- Gilhuis, P.C., Menninga, H., *'Natuur en milieu in de Waterschapswet'*, MenR 1996, p. 227–233.
- Glasbergen, P., *'Provinciaal toezicht als voorziening voor de coördinatie van beleid'*, Wb 1987, p. 72–79.
- Glerum, J.C.M., Visser, J.A. de, *'Waterschapsconcentratie en Zeeland'*, Wb 1980, p. 252–257.
- Goede, B. de, *'Waterschappen en goedgekeurde bokken'*, Wb 1955, p. 12–13.
- Goede, B. de, Kienhuis, J.H.M., Linden, H. van der, Steenbeek, J.G. (red.), *'Het Waterschap. Recht en werking'*, Deventer 1982.
- *'Going Beyond Panaceas Special Feature'*, Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America 2007.
- Gonsaeles, Gwendoline, *'Vlaamse waterbeleidsstructuren als basis voor integraliteit'* in *'Integral waterbeleid in Vlaanderen en Nederland'*, p. 45–70.
- Graeff, J.J. de, Jong, P.J. de, *'Waterkeringen en waterschappen: een functionele relatie'* in *'Waterschapspeilingen'*, p. 57–82.
- Graeff, J.J. de, *'Omgaan met water: een tussenstand'*, Wb 1987, p. 128–134.

- Graeff, J.J. de, Havekes, H.J.M., *'De relatie kwantiteitsbeheer–kwaliteitsbeheer'*, Wb 1987, p. 447–454.
- Graeff, J.J. de, *'Over functies, bestemmingen, taakbelangen en verwante belangen'*, Wb 1989, p. 396–402.
- Graeff, J.J. de, *'De verkiezing van het waterschapsbestuur: enkele interessante vragen'*, HWS 1996, p. 116–121.
- Graeff, J.J. de, Looff, J.C. de (red.), *'Brede kijk, smalle marges? Opstellen ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de Studiekring voor Waterstaatsrecht en Waterschapsbeheer'*, Den Haag 1998.
- Graeff, J.J. de, *'Water en het landelijk gebied'*, TO 2007, nr. 3, p. 89–91.
- Greive, J.M., *'De ontwikkeling van het Utrechts waterschapsbestel'*, Wb 1992, p. 246–253.
- Groen, Koos en Schmeink, Toon, *'Waterschappen in Nederland'*, Baarn 1981.
- Groothuijse, F.A.G., Rijswick, H.F.M.W. van, *'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets'*, Bouwrecht 2005, p. 193–210 en 384–401.

- Haan, P. de, *'Het waterschap in het kader van de ruimtelijke ordening, inrichting en beheer'* in *'Waterschapschouw'*, p. 109–136.
- Haan, P. de, Drupsteen, Th.G., Fernhout, R., *'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 2 Bestuurshandelingen en waarborgen'*, vierde, geheel herziene druk, Deventer 1998.
- Haan, P. de, Drupsteen, Th.G., Fernhout, R., *'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 1 Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium'*, vijfde, geheel herziene druk, Deventer 2001.
- Haar, G. ter, Polhuis, P.L., *'De loop van het Friese water. Geschiedenis van het waterbeheer en de waterschappen in Friesland'*, Franeker 2004.
- Hagelstein, G.H., in *'Functioneel bestuur'*, p. 1–36.
- Hall, A. van, *'Over de brede kijk van waterschappen'*, MenR 1991, p. 329–340.
- Hall, A. van, *'Het specialiteitsbeginsel in het waterstaatsrecht. Over kringen van belangen'*, Zwolle 1995.
- Hall, A. van, *'De Waterschapswet: stabiele factor in veranderingsprocessen'*, HWS 1995, p. 27–36.

- Hall, A. van, *'Artikel 21 Grondwet, over de reikwijdte van een sociaal grondrecht'*, HWS 1996, p. 290–297.
- Hall, A. van, *'Met realiteitszin voortbouwen op hecht fundament. Een verkenning van de toekomstige bestuurlijke organisatie'* in *'De waterstaatszorg in Nederland'*, p. 73–96.
- Hall, A. van, *'Veiligheid als onderdeel van watersysteembeheer'*, HWS 1997, p. 264–268.
- Hall, A. van (red.), Havekes, H.J.M., Heldens, W.G.M., Poortvliet, I., *'Waterbeheerswetgeving'*, Lelystad 1997.
- Hall, A. van, *'Juridische aspecten van grondwaterbeheer'*, HWS 1997, p. 418–423.
- Hall, A. van, Drupsteen, Th.G., Havekes, H.J.M. (red.), *'De Staat van Water'*, Lelystad 1999.
- Hall, A. van, *'Stedelijk grondwaterbeheer, wie is aansprakelijk voor schade aan gebouwen?'*, Bouwrecht 1998, p. 989–1002.
- Hall, A. van, *'Belangenafweging in de Wet op de fysieke omgeving'* in *'Lex aquarum, Liber amicorum'*, p. 138–159.
- Hall, A. van, *'Kaderstellende watersystemen. Over duurzaam omgaan met land- en watersystemen'*, MenR 2003/11, p. 324–331.
- Hall, A. van, *'Naar nieuwe verhoudingen. Enkele aspecten van de relatie tussen provincie en waterschap'* in *'Behoorlijk Bestuur'*, p. 79.
- Hall, A. van, *'Water, waarde en belang. Observaties over het waterschapsrechtelijke belangbegrip'* in *'Natuurlijk van belang'*, p. 171–185.
- Hall, A. van, *'De trits zit waterschappen in de weg'*, Staatscourant 24 maart 2005, nr. 59.
- Hall, A. van, *'Geen centrale financiering van het waterbeheer a.u.b.'*, Staatscourant 21 oktober 2005, nr. 205, p. 4.
- Hall, A. van, *'Enige observaties omtrent waterschapsbelastingen'* in de Jubileumbundel *'Belastingblad 25 jaar'*, Deventer 2007, p. 29–33.
- Hall, A. van, *'Benut waterschappen maximaal voor waterveiligheid'*, Staatscourant 21 november 2007, nr. 226, p. 5.
- Hall, A. van, *'Bestendig functioneel bestuur borgt vitale functies. Het garantieaspect als nieuw element'* in *'Grensverleggend Bestuursrecht'*, p. 41–60.

- Ham, Willem van der (red.), *'Hoge dijken diepe gronden; land en water tussen Rotterdam en Gouda. Een geschiedenis van Schieland'*, Utrecht 2004.
- Ham, Willem van der, *'Stormvloedkering Oosterschelde. De Deltawerken'* in *'Plaatsen van Herinnering. Nederland in de twintigste eeuw'*, p. 410–421.
- Handreiking tariefdifferentiatie, Unie van Waterschappen, Den Haag 2008.
- Hardin, *'The Tragedy of the Commons'*, Science Jaargang 162, 1968.
- Harpe, L., *'Hoe lang nog voor de waterschappen?'*, Openbaar Bestuur, maart 2006, p. 27–31.
- Havekes, H.J.M., *'Het proefschrift "De prijs van water"'*, Wb 1988, p. 172–179.
- Havekes, H.J.M., *'Doelmatige werking van rwzi's'*, Wb 1989, p. 430–436.
- Havekes, H.J.M., Heldens, W.G.M., *'De Wet op de waterhuishouding. Integraal waterbeheer in juridisch perspectief'*, Lelystad 1990.
- Havekes, H.J.M., *'Waterschapsrecht in ontwikkeling'* in *'Waterschappen in Nederland'*, p. 149–170.
- Havekes, H.J.M., *'Unanieme opvattingen over financiering integraal waterbeheer'*, Wb 1992, p. 289–304.
- Havekes, H.J.M., Leenen, J.M.J., *'Zuivering van afvalwater: publiek of privaat domein?'*, HWS 1996, p. 467–473.
- Havekes, H.J.M., *'Markt en waterbeheer'*, HWS 1997, p. 590–596.
- Havekes, H.J.M., Heldens, W.G.M., *'De evaluatie van de Waterschapswet'*, HWS 1997, p. 64–71.
- Havekes, H.J.M., Heldens, W.G.M., *'Tussenrapport van de Commissie Togtema'*, HWS 1998, p. 364–368.
- Havekes, H.J.M., *'Het regeringsvoornemen vierde Nota Waterhuishouding'* in *'Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid'*, Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 1998–2, Deventer 1998, p. 3–21.
- Havekes, H.J.M., *'De recente wijziging van de Waterschapswet'*, HWS 1999, p. 726–733.
- Havekes, H.J.M. (red.), *'Europese Kaderrichtlijn Water. Een artikelenreeks'*, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001.
- Havekes, H.J.M., Lammens, M., *'Tweede Kamer akkoord met wetsvoorstel zorgplicht zuiveringsbeheer'*, HWS 2002, nr. 1, p. 6–11.

- Havekes, H.J.M., *'Het kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer'*, TO 2004, nr. 2, p. 54–60.
- Havekes, H.J.M., *'Uitkomst Algemeen Overleg IBO bekostiging regionaal waterbeheer'*, TO 2004, nr. 4, p. 140–142.
- Havekes, H.J.M., *'Het voorontwerp Waterwet'*, MenR 2005/10, p. 628–632.
- Havekes, H.J.M., Poos, D., *'Grote veranderingen in het waterschapsbestel'*, H₂O 2006, nr. 3, p. 18–20.
- Havekes, H.J.M., *'Wel betalen en ook nog iets te zeggen'*, WFR 2006, p. 539–540, met naschrift C. Hoeben.
- Havekes, H.J.M., Vogels, G.N.H., *'Handhaving door waterschappen'* in *'Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland'*, p. 611–637.
- Havekes, H.J.M., *'Sinterklaas bestaat niet, of toch? Over de financiering van de waterschappen'* in *'Weids water'*, p. 139–158.
- Havekes, H.J.M., *'Kiezen voor Water'*, MenR 2007/6, p. 329.
- Havekes, Herman, Kraaij, Erik (red.), *'Aquarius. Liber Amicorum voor Rein van der Kluit'*, Unie van Waterschappen, Den Haag 2007.
- Havekes, Herman, Koemans, Fon, Lazaroms, Rafaël, Uijterlinde, Rob, *'Water governance. The Dutch waterschap model'*, derde druk, Unie van Waterschappen, Den Haag 2008.
- Havekes, H.J.M., *'Waterwetgeving; huidig recht, uitvoering, jurisprudentie en knelpunten'* in *'Het waterrecht in perspectief'*, p. 9–18.
- Havekes, H.J.M., Jongmans, H.C., Knoops, J.J.M., Strijen, A. van, *'Het waterschap in kort bestek 2008–2009'*, Den Haag 2008.
- Hazewindus, W.G.A., Nijenhuis, C.T., Eindrapport *'Evaluatie van de waterschapswet'*, Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 1998.
- Heemskerck, W.F.A., *'Waterrecht en Waterschapsrecht. Het grenswater de Roer'* (diss.), Echt 1985.
- Heide, O. van der, *'Enkele hoofdlijnen uit het rapport "Het bestuur van het waterschap"'*, Wb 1979, p. 3–10.
- Heide, O. van der, *'Het bestuur van het waterschap. Twee jaar na het rapport van de Commissie Merckx'*, Wb 1980, p. 664–674.
- Heide, O. van der, *'Het concept-voorontwerp van Waterschapswet'*, Wb 1984, p. 554–559.

- Heide, O. van der, *'De Waterschapswet'* in *'Waterschapspeilingen'*, p. 35–55.
- Heide, O. van der, *'Waterschapslasten. Dissertatie van J.H. van Gelderen'*, HWS 2001, p. 206–207.
- Helden, G.J. van, Tillema, S., Kuppens, M.M., Dekking, J.W.C., *'Werkt benchmarking bij waterschappen?'*, Bestuurskunde 2005, nr. 2, p. 30–39.
- Heldens, W.G.M., *'De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten'*, Wb 1991, p. 65–69.
- Hellegers, W.P.A.M., *'Rijnland bepleit schriftelijke verkiezingen'*, Wb 1992, p. 350–353.
- Hellegers, W.P.A.M., *'Waterschapsverkiezingen; naar stembus of brievenbus?'*, Wb 1993, p. 596–603.
- Hellinga, Gerben Graddesz, *'Geschiedenis van Nederland. De canon van ons vaderlands verleden'*, tweede druk, Zutphen 2007.
- Herwaarden, G.W. van, *'Dreigt de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering een chaos te worden?'*, Wb 1973, p. 318–319, 326–334 en 397.
- Herweijer, M., Praat, P.J.A., *'De spelers op het middenveld. Een bestuurskundige doorlichting van de waterketen en de jeugdzorg'*, Den Haag 2006.
- Hijum, Eddy van, *'Kostelijk water. Een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer'* (diss.), Zwolle 2001.
- Hijum, Eddy van, *'Politiek en waterschappen'*, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 25–31.
- Hoeben, C., Rapport *'Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij Waterschappen'*, Centrum voor Onderzoek van Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2003.
- Hoeben, C., *'Wel betalen, niets te zeggen: huiseigenaren in de voorgestelde aanpassing Waterschapswet.'*, WFR 2006, p. 357–360.
- Hofstra, H.J., *'Inleiding tot het Nederlandse Belastingrecht'*, zevende druk, Deventer 1992.
- Hofstra, M.A., Leentvaar, J., *'De klus geklaard?'* in *'25 jaar Wvo'*, p. 283–326.
- Hofstra, M.A., *'De Vierde Nota Waterhuishouding en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Verbanden in de planvorming en integratie van beleid'* in *'De Staat van Water'*, p. 77–89.

- Honert Thz, Joan van den, *‘Geschiedenis en beginselen der Nederlandse wetgeving betreffende de Magt der Hooge en andere Heemraadschappen, Dijk- en Polderbesturen enz.’*, Amsterdam 1842.
- Horn-Van Nispen, Marie-Louise ten, *‘De Afsluitdijk. De drooglegging van de Zuiderzee in ‘Plaatsen van Herinnering. Nederland in de twintigste eeuw’*, p. 32–43.
- Horst, Han van der, *‘Nederland. De Vaderlandse Geschiedenis van de prehistorie tot nu’*, Amsterdam 2000.
- Huiskes, G., *‘De visschen vergeeven. Geschiedenis van de waterveruiling en –zuivering in Drenthe’*, Meppel 1995.
- Huiskes, Gino, Kroef, Reinhilde van der, *‘Opgeruimd staat netjes. Zuiveringsschap Rivierenland 1971–2001’*, Groningen 2001.

- Jasperse, P., *‘Provincies maken ruimte voor water’*, HWS 2000, p. 1134–1143.
- Jong, P., *‘Gemeentelijke watertaken en zorgplichten’* in *‘Weids water’*, p. 303–329.
- Jong, P., *‘Watersysteem en waterketen in de water- en milieuwetgeving’* in *‘Het milieurecht als proeftuin’*, p. 57–72.
- Jong, P. de, Petrus, P.W.F., *‘Is het huis van Thorbecke tegen water bestand?’*, Openbaar Bestuur, januari 2004, p. 16–20.
- Jonker, L., *‘Overheidstaak en marktwerking in de afvalwaterbehandeling’*, HWS 1998, p. 131–136.

- Kaijser, Arne, *‘System Building from below’* in *Technology and culture, the international quarterly of the society for the history of technology*, juli 2002, p. 521–548.
- Keessen, Andrea, Dotinga, Harm, Rijswick, Marleen van, *‘Van Helsinki via Brussel naar Roermond en terug: grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer’* in *‘Van Utrecht via Brussel naar Maastricht’*, p. 161–184.
- Kemenade, J.A. van (red.), *‘Behoorlijk bestuur. Een “Ceesstudie” bij het afscheid van C.J.N. Verstedden’*, Provincie Noord-Holland/Elsevier, Den Haag 2001.
- Kempen, J. van, *‘Interstatelijke civiele sancties wegens grensoverschrijdende milieuvervuiling. Hindernissen en kansen’*, Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht, Utrecht 2007.
- Kienhuis, J.H.M., *‘Naar een vernieuwd waterschapsbestel. Tussen nota en wetsontwerp’* in *‘Waterschapspeilingen’*, p. 9–33.

- Kienhuis, J.H.M., Westerwoudt, Th.W. en Wal, J.T. van der, *'Het waterschap van oud naar nieuw'*, Hoogheemraadschap van Delfland, Delft 1993.
- Kienhuis, J.H.M., *'De renovatie van het Nederlandse waterschapsbestel'* in *'Het Waterschap van oud naar nieuw'*, p. 7–43.
- Kienhuis, J.H.M., *'De modernisering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Terugblik op een opmerkelijke discussie'*, Maandschrift Economie, Tilburg, Jaargang 63, nr. 2, 1999, p. 106–124.
- Kienhuis, J.H.M., *'De trits: sta in de weg of helder kompas'*, HWS 2005, nr. 11, p. 18–19.
- Kluit, R.J. van der, *'Blijf Buitendijks, iets bijzonders'*, HWS 2001, p. 252–253.
- Kluit, R.J. van der, *'Niet afwentelen'* in *'Maatschappelijk heffen (2)'*, p. 101–104.
- Koekkoek, A.K., Konijnenbelt, Willem, Crijns, F.C.L.M. (red.), *'Grondrechten. Commentaar op Hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet'* (Jeukens-bundel), Nijmegen 1982.
- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J., *'Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/InAxis, Den Haag 2004.
- Kortmann, C.A.J.M., *'Constitutioneel Recht'*, vijfde druk, Deventer 2005.
- Koster, M.H., *'Heffingen verontreiniging oppervlaktewateren'* in *'Hoofdzaken Milieuhellingen'*, p. 125–190.
- Kranenburg, F.J., Ruiter, L.J. de, Kienhuis, J.H.M. (red.), *'Waterschapschouw. Opstellen geschreven ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen'*, Deventer 1977.
- Kuijpers, C.B.F., Glasbergen, P., *'Perspectieven voor integraal waterbeheer. Een bestuurskundige analyse ten behoeve van de uitwerking van integraal waterbeheer'*, Den Haag 1990.
- Kuks, Stefan M.M., *'Water Governance and Institutional Change'* (diss.), Universiteit Twente/CSTM, Enschede 2004.
- Kummeling, H.R.B.M., Bijsterveld, S.C. van (red.), *'Grondrechten en zelfregulering'*, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Deventer 1997.
- Kummeling, H.R.B.M., *'Grondrechten en de taak van de overheid in het licht van zelfregulering'* in *'Grondrechten en zelfregulering'*, p. 31–50.
- Kummeling, H.R.B.M., *'Waterschapsverkiezingen in isolement?'* in *'Weids water'*, p. 123–137.

- Lambers, C., *'De ontbrekende schakel in het milieurecht'*, Deventer 1994.
- Leeuwen, L. van, Al, P.L., *'Kostenbesparing door samenwerking gemeente en waterschap bij riolering en waterzuivering'*, B&G, maart 2000, p. 4–6.
- Linden, H. van der, *'Zeventuig – De middeleeuwse oorsprong van ons moderne waterschapsrecht in zeven exempels'* in *'Waterschapschouw'*, p. 23–60.
- Lintsen, H.W. (red.), *'Twee eeuwen Rijkswaterstaat (1798–1998)'*, Zaltbommel 1998.
- Lommerse, P.W.M., *'De trits is mank'*, HWS 1997, p. 274–279.
- Loeff, J.C. de, Thelen, J.M.H. (red.), *'Watersysteembeheer, de grens over. Opstellen ter gelegenheid van de jaarvergadering 1999 van de Vereniging voor Waterstaatsbestuur en Waterstaatsrecht'*, Maastricht 1999.
- Louman, J.P.A., *'Fries waterstaatsbestuur. Een geschiedenis van de waterbeheersing in Friesland vanaf het midden van de achttiende eeuw tot omstreeks 1970'*, Amsterdam 2007.
- Luijendijk, D., *'De uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging rijkswateren'* in *'25 jaar Wvo'*, p. 91–102.
- Maes, F., Lavrysen, L. (red.), *'Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland'*, Brugge 2003.
- Mak, Geert, *'Opstand der Bataven'* in *'De 25 dagen van Nederland. Beslissende momenten uit de vaderlandse geschiedenis'*, Waanders, Zwolle 2005–2006 (Afl. 1).
- Malenstein, A.G. van, *'Waterschap in internationaal perspectief'* in *'Waterschappen in Nederland'*, p. 171–178.
- Maljaars, P., *'De Nederlandse waterschappen: opheffen of Gouden Formule?'*, Erasmus Universiteit, Rotterdam 2006.
- Man, H. de, *'Het wassende water'*, negende druk, Rotterdam 1930.
- Manifest *'Nederland kan winnen; 93 adviezen van ondernemend Nederland voor 2007–2011'*, VNO–NCW, MKB–Nederland, Den Haag 2006.
- Marskamp, M., Eijssen, P.P.W., *'De af-/aanhaakproblematiek –een brabantse visie–'*, Wb 1988, p. 166–171.
- McGinnis, Michael D., *'Polycentric Games and Institutions. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis'*, University of Michigan 2000.

- Meinzen–Dick, Ruth, *'Beyond panaceas in water institutions'* in *'Going Beyond Panaceas Special Feature'*, p. 15200–15205.
- Meijerink, S.V., *'Het Waterpact van Twente'*, HWS 1999, p. 100–105.
- Meijerink, S.V., *'Het Waterpact van Twente, een tussenstand'*, HWS 2001, p. 400–405.
- Michiels, F.C.M.A., Muller, E.R. (red.), *'Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland'*, Deventer 2006.
- Mijnsen–Dutilh, Margriet, *'Amersfoort lag aan zee. Waterschapskroniek Vallei & Eem 777–1616'*, Stichting Publicatie Oud–Utrecht 2007.
- Molen, Jan van der, Emmrich, Harald, *'Grensoverschrijdend samenwerken bij het beheer van de Vecht'*, HWS 2007, nr. 6, p. 22–25.
- Monsma, J.A., *'Toetsing van belastingverordeningen en gemeentelijke autonomie'* (diss.), Rotterdam 1999.
- Monsma, J.A., *'Hoezo ingewikkeld?'*, WFR 2003, p. 775–776.
- Moor, B.F.Th. de, *'Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten'*, Gemeentestem 2007, nr. 7279, p. 439–448.
- Moor, Margriet de, *'De verdronkene'*, Amsterdam/Antwerpen 2005.
- Mostert, E., *'Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven'*, TU Delft, Delft 2007.
- Mouwen, J.M.A.M., *'Het rapport van de Commissie verontreinigingsheffing'*, Wb 1980, p. 242–251.
- Mouwen, J.M.A.M., *'Rapport van de Werkgroep waterschapsfinanciën'*, Wb 1983, p. 276–286.
- Mouwen, J.M.A.M., *'De waterschappen en hun financiën'* in *'Waterschapspeilingen'*, p. 161–173.

- Nooten, N.F. van, *'De Nederlandse Wetgeving op de Waterschappen, Dijk– en Polderbesturen'*, Schoonhoven 1879.
- Nota *'De uiteenlopende ontwikkelingen welke zich in ons land met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering voordoen'*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1971.
- (tweede) Nota Waterhuishouding, Den Haag 1984.
- (derde) Nota Waterhuishouding, Den Haag 1989.

- (vierde) Nota Waterhuishouding, Den Haag 1998.
- Nota *'De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de waterschapswet'*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1997.
- Notitie *'Omgaan met water'*, Den Haag 1985.

- Ostrom, *'Governing the Commons. The Evolution of institutions for collective action'*, Cambridge 1990.
- Ostrom, Elinor, Gardner, Roy, Walker, James, *'Rules, Games & Common Pool Resources'*, University of Michigan 1994.
- Overgaag, A.J.M., *'Wordt het milieubeleid uitgevoerd of afgevoerd? (Of hoe het ook zou kunnen)'*, Wb 1993, p. 298–300.

- Peters, Klaartje, *'Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie'*, Amsterdam 2007.
- Pijpelink, P., *'Stembus Zeeuwse waterschappen in trek'*, HWS 1994, p. 254–263.
- Pijpelink, P., Visch, P., *'Evaluatierapport waterschapsverkiezingen Zeeland'*, HWS 1995, p. 176–186.
- Plas, J.C., *'Waterschap en waterkwaliteitsbeheer'* in *'Waterschapschouw'*, p. 153–161.
- Poortvliet, I., *'Waterkeringszorg'* in *'Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst'*, Zwolle 1992.
- Poortvliet, I., *'Wetgeving inzake de waterkeringszorg'* in *'Waterbeheerswetgeving'*, p. 195–249.
- Pot, C.W. van der, Donner, A.M., *'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht'*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, veertiende druk, Deventer 2001.
- Publicatie *'Een wereld om water. Naar een nieuwe aanpak voor de Nederlandse watersector'*, NWP/CUR, Amsterdam 2005.
- Putter, P.J. de, *'Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad'*, MenR 2002, p. 167–172.
- Putter, P.J. de, *'De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer'*, TO 2003, nr. 3, p. 91–99.

- Putter, P.J. de, *‘Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer’*, Overheid en Aansprakelijkheid, juni 2008, nr. 3, p. 159–168.
- Quarles van Ufford, J., *‘Handleiding voor de vaststelling der nieuwe waterschapsreglementen’*, Den Haag 1851.
- Raadschelders, J.C.N., Toonen, Th.A.J. (red.), *‘Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling’*, Hilversum 1993.
- Rapport van de Commissie Gemeenten–Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 1955.
- Rapport *‘Het Waterschap en zijn toekomst’* van de Studiecommissie Waterschappen, Den Haag 1974.
- Rapport *‘Het bestuur van het waterschap’* van de Commissie Waterschapsbestuur, Unie van Waterschappen, Den Haag 1979.
- Rapport *‘De waterverontreinigingsheffing’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1980.
- Rapport *‘Naar een samenhangend oppervlaktewaterbeheer’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1987.
- Rapport *‘Oppervlaktewaterbeheer en rioleringsbeheer. Samenhang en afstemming’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1989.
- Rapport *‘Oppervlaktewaterbeheer in relatie tot grondwaterbeheer’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1990.
- Rapport *‘De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten’* van de werkgroep relatie waterschap–gemeente, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, Den Haag 1990.
- Rapport *‘Waterschapswet en Waterschapsbestuur’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1992.
- Rapport *‘Naar een financieringsstructuur passend bij integraal waterbeheer’* van de Commissie Zevenbergen, Den Haag 1992.
- Rapport *‘Waterschappen en scheepvaartbeheer’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1993.
- Rapport *‘Evaluatie Waterschapswet’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1996.
- Rapport *‘Water centraal. Waterbeheer in de volgende eeuw’*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1996.

- Rapport *'Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw'* van de Commissie Togtema, Unie van Waterschappen, Den Haag 1999.
- Rapport *'Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient'* van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Den Haag 2000.
- Rapport *'Naar een nieuwe bestuurssamenstelling'* van de Werkgroep Van der Vliet, Unie van Waterschappen, Den Haag 2000.
- Rapport *'De systeemp parameters en de neerslagcomponent nader bezien'* van de Werkgroep Leemhuis–Stout, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001.
- Rapport *'Financiële slagkracht van de provincies'* van de Commissie Boorsma, Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2002.
- Rapport *'Interdepartementaal beleidsonderzoek Bekostiging waterbeheer', Den Haag 2003.*
- Rapport *'Risico's in bedijkte termen. Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromen'*, RIVM Bilthoven 2004.
- Rapport *'Afstemming van taken in het regionale waterbeheer'*, Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, Den Haag 2005.
- Rapport *'Evaluatie Bestuursstructuur Waterschap Rijn en IJssel'*, Berenschot, Utrecht 2005.
- Rapport *'Je gaat er over of niet'* van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie De Grave), Den Haag 2005.
- Rapport *'Waterschappen zoeken fiscale partners. Op weg naar samenwerking bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen'*, Unie van Waterschappen, Den Haag 2005.
- Rapport *'Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study'*, European Environment Agency, Kopenhagen 2005.
- Rapport *'Water in zicht. Samenwerking op regionale schaal gewogen'*, Atlantis Alliantie, Den Haag 2006.
- Rapport *'Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden: Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies, gemeenten en waterschappen'*, Ministerie van Justitie, Den Haag 2006.
- Rapport *'Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming'* van de Commissie Vellinga, Amsterdam 2006.

- Rapport *'De eerste overheid'* (Commissie Van Aartsen), Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 2007.
- Rapport *'Van specifiek naar generiek'* van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting), Den Haag 2007.
- Rapport *'Stemmen met vertrouwen'* van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Commissie Korthals Altes), Den Haag 2007.
- Rapport *'Ruimte, Regie en Rekenschap'* van de Commissie Lodders, Den Haag 2008.
- Rapport *'Voorzetten voor decentralisatie. Argumenten en mogelijkheden voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten'*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 2008.
- Rapport *'In search of good watergovernance. An exploration of watergovernance arrangements abroad'*, DHV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DG Water, Den Haag 2008.
- Rapport *'Vertrouwen en verantwoord. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht'* van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Commissie d'Hondt), Den Haag 2008.
- Rapport *'Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008'*, Den Haag 2008.
- Raven, B.W., *'Waterschap uitbouwen naar functionele belangengroependemocratie'*, HWS 2000, p. 1089–1093.
- Raven, Bert, Warner, Jeroep, Leeuwis, Cees, *'Beyond the new South African water acts: integrating water and society in the Lower Blyde'* in *'Water Delivery: Public or Private'*, p. 139–170.
- Ravels, B.P.M., Voorst van Beest, M.A. van (red.), *'Natuurlijk van belang. Opstellen aangeboden aan prof.mr. P.C.E. van Wijmen'*, Breda 2003.
- Regeringsnota *'Naar een nieuw waterschapsbestel?'*, Den Haag 1977.
- Regeringsnota *'Het beheer van de waterkering langs de Nederlandse kust'*, Den Haag 1977.
- Reuss, Martin, *'Learning form the Dutch'* in *Technology and culture, the international quarterly of the society for the history of technology*, juli 2002, p. 564–472.
- Rijswijk, H.F.M.W. van, *'De kwaliteit van water. Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater'* (diss.), Deventer 2001.

- Rijswick, H.F.M.W. van, *'Op orde en in goede toestand. Het waterkwantiteitsbeheer en de Europese Kaderrichtlijn water'*, MenR 2003/11, p. 317–323.
- Rijswick, H.F.M.W. van, *'Een doekje voor het bloeden?'* in *'Lex Dura, Sed Lex'*, p. 177–194.
- Rijswick, H.F.M.W. van, *'Waterrecht op orde en in goede toestand'* in *'Weids water'*, p. 463–491.
- Rijswick, H.F.M.W. van, Groothuijse, F.A.G., *'Het wetsvoorstel Waterwet'*, Tijdschrift voor Agrarisch Recht 2007/6, p. 238–248.
- Rijswick, H.F.M.W. van, *'De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen'*, MenR 2007/7, p. 395–407.
- Rijswick, H.F.M.W. van (red.), *'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer'*, STOWA, Utrecht 2008.
- Rooy, Peter van, Sterrenberg, Lydia, *'Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken'*, Rathenau Instituut, Den Haag 2000.
- Rooy, P. van, *'Parlement aan zet voor efficiënt waterbeheer'*, H₂O 2004, nr. 4, p. 6–7.

- Sas, N.C.F. van (red.), *'Waar de blanke top der duinen'*, tweede druk, Pandora 1995.
- Schaap, Sybe, *'De grens over'* in *'Aquarius'*, p. 3–6.
- Schakel, M.W., *'Taai als de knotwilg, lenig als de fuut, sierlijk als de witte waterlelie'* in *'Waterschapschouw'*, p. 225–234.
- Schama, Simon, *'Overvloed en onbehagen. De Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw'*, Amsterdam 2006
- Schans, E. van der, *'Regen als ramp. Wateroverlast en de WTS'* in *'De Staat van Water'*, p. 217–229.
- Scheltema, M., *'Zelfstandige bestuursorganen'*, Groningen 1974.
- Schendel, A. van, *'De Waterman'*, Rotterdam 1933.
- *'Schets rond waterbeheer'*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag 1998.
- Schilthuis, G.J.C., *'Waterschapsrecht'*, Alphen aan den Rijn 1947.
- Schlössels, R.J.N., *'Laten wij onze rechtswetenschap verschromelen? Hoog tijd voor discussie!'*, NJB 2006, p. 1369–1370.
- Schmeink, A.H., *'Waterkringen, reorganisatie binnenlands bestuur en provinciale herindeling'*, Wb 1977, p. 33–38.

- Schmeink, A.H., *'Samenvatting van de regeringsnota over het waterschapsbestel'*, Wb 1977, p. 270–283.
- Schoemaker, A., *'Het beheer van de waterkeringen langs de Nederlandse kust'*, Wb 1977, p. 309–313.
- Schorer, K.F.H., *'Decentralisatie natte waterstaatswerken'*, Wb 1988, p. 396–403.
- Schorer, K.F.H., *'Het waterschapsbestel 1958–1993'* in *'De waterstaatszorg in Nederland'*, p. 55–72.
- Schuppen, Steven van, *'De stem van het water. De ramp in ons mentale landschap'* in *'Polders! Gedicht Nederland'*, p. 18–20.
- Schuurman, J., Tegelaar, J., *'De regulerende werking van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren'*, Wb 1984, p. 74–83.
- Schuurman, J., *'De prijs van water. Een onderzoek naar de aard en omvang van de regulerende nevenwerking van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren'* (diss.), Arnhem 1988.
- Serrée, D.B.F.A., *'Rioolbeheer en oppervlaktewaterkwaliteit'*, Wb 1986, p. 391–398.
- Slager, Kees, *'Het gat van Ouwerkerk. De watersnood van 1 februari 1953'* in *'Plaatsen van herinnering. Nederland in de twintigste eeuw'*, p. 221–231.
- Snijdelaar, M., Schorer, K.F.H., Teeuwen, H.H.A., Hall, A. van, Vennix, V.M., *'De waterstaatszorg in Nederland. Verankerd in het verleden, flexibel naar de toekomst. Vijf opstellen ter gelegenheid van het 35-jarig bestaan van de studiekering voor Waterstaatsrecht en Waterschapsbeheer 1958–1993'*, Den Haag 1993.
- Sneep, J.C., *'Het waterschapsbestuur'* (diss.), Deventer 1980.
- Spier, J.L., *'Een districtenstelsel in waterland. De implementatie van de EG-Kaderrichtlijn Water in het Nederlandse recht'*, MenR 2003/11, p. 310–316.
- Standpunt inzake reorganisatie binnenlands bestuur, Unie van Waterschappen, Den Haag 1993.
- Standpunt *'Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur'*, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001.
- Steenbeek, J.G., *'Congruentie tussen provinciale en waterschapsgrenzen'*, Wb 1973, p. 295–298.
- Stevens, L.G.M., *'Doelmatigheid en eigen belastingheffing: een contradictie?'*, HWS 1997, p. 12–24.

- Stevens, L.G.M., *'Naar een lokaal belastingstelsel voor de 21^e eeuw'*, WFR 1998/6291, p. 671–677.
- Stevens, L.G.M., *'Geld voor Rein Water'* in *'Aquarius'*, p. 79–84.

- Teulings, J.H.A., *'Het ontstaan van de wet in bestuurlijk perspectief 1873–1970'* in *'25 jaar Wvo'*, p. 3–17.
- Thelen, J.M.H., *'De correcties gecorrigeerd'*, Wb 1984, p. 158–164.
- Tonkes, H.H., *'Integraal waterbeheer en waterschap'*, Wb 1986, p. 236–240.
- Tonkes, H.H., *'Rioltaken naar de waterkwaliteitsbeheerder'*, Wb 1988, p. 369–373.
- Toonen, Th.A.J., Glim, M.C.S., *'Een bestuurschouw van het waterschap'*, Ernst & Young Consulting, Utrecht 2000.
- Toonen, Theo, Dijkstra, Gerrit, Meer, Frits van der, *'De bestuurlijke structuur van het waterschap; weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes'*, Bestuurskunde Leiden 2004.
- Toonen, Theo, A.J., Dijkstra, Gerrit S.A., Meer, Frits van der, *'Modernization and reform of Dutch waterboards: resilience or change?'*, Journal of Institutional Economics (2006), 2:2, 181–201.
- Toorn, Willem van, *'De Rivier'*, Amsterdam 1999.
- Tijdschrift voor Milieu en Recht, themanummer Water, 2003, nr.11, Deventer.

- Uijterlinde, R.W., Jansen, A.P.A.M., Figuères, C.M., *'Succes Factors in self financing local water management'*, Unie van Waterschappen, Den Haag 2003.

- Ven, G.P. van de, *'De Unie van Waterschapsbonden in 1927. Droge voeten onder een lappendeken'* in Jubileumnummer *'75 jaar Unie van Waterschappen'*, HWS 2002, p. 7–11.
- Ven, G.P. van de (red.), *'Leefbaar Laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland'*, vijfde geheel herziene druk, Utrecht 2003.
- Verburg, J.J.I., *'Over toezicht'*, Zwolle 1987.
- Verburg, J.J.I. (red.), m.m.v. Bos–Boomsma, E.I. van den, Castelijns, M.G.C.M., Havokes, H.J.M., Heldens, W.G.M., Poortvliet, I., *'De Waterschapswet; een artikelsgewijs commentaar'*, tweede druk, Zwolle 1995.

- Verburg, J.J.I., *‘Waterschappen en toezicht. Over de inrichting van een rekenkamer(funcctie) bij de waterschappen’* in *‘Weids water’*, p. 109–122.
- Verhagen, A.J.W.M., *‘Aanslag op belasting’*, Alphen aan den Rijn 2006, p. 60–61.
- Verheijen, Lambert, Bade, Tom, *‘Schoner water kan geld opleveren’*, Trouw van 31 juli 2008.
- Verhoeff, H.W., Bruijs, M.W., *‘Lokale heffingen uitbesteed’*, Belastingblad 2008, p. 799–801.
- Verschuuren, J.M., *‘Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu’* (diss.), Zwolle 1993.
- Verschuuren, J.M., *‘Naar integratie van waterwetgeving: het voorontwerp Waterwet’*, TO 2005, nr. 4, p. 124–134.
- Verschuuren, J.M., *‘Recht op water’* in *‘Weids water’*, p. 427–440.
- Villeneuve, C.H.V. de, *‘Grenswaterlopen en de stroomgebiedbenadering’* in *‘Lex aquarum, Liber amicorum’*, p. 73–83.
- Visser, J.A. de, *‘Onderzoek naar de bestuurlijke gevolgen van de watersnood 1953 in het gebied rond de Oosterschelde’*, Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht 1975.
- Visser, J.W. de, Mbazira, C. (red.), *‘Water Delivery: Public or Private’*, Universiteit Utrecht en the University of the Western Cape, Utrecht 2006.
- Vlist, J. van der, *‘Waterbeleid in de toekomst: terugbrengen van veerkracht’*, themanummer Waterschappen, Staatscourant 16 november 1999, nr. 221, p. 23–24.
- Vos, J.B., Oosterhuis, F.H., *‘Economische instrumenten in het milieubeleid’*, MenR 2007/4, p. 206–214.

- Waal, Lodewijk de, Lamoree, Ben, *‘Vies, veel of weinig water: het komt door corruptie’*, de Volkskrant van 30 juni 2008, p. 7.
- Wagenberg, M. van, *‘Medezeggenschap: een last of een lust’*, HWS 1999, p. 220–225.
- Wal, J.T. van der, *‘Financiering van de waterschapszorg’* in *‘Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst’*, p. 255–275.
- Wal, J.T. van der, *‘Rondom de kerntaken van het waterschap’* in *‘Het Waterschap van oud naar nieuw’*, p. 77–103.
- Wal, J.T. van der, *‘Een oplossing van onvoldoende kwaliteit. Aanwijzing kwaliteitszetsels via ingezetenen’*, Wb 1991, p. 144–147.

- Warburg, A., *'Beeld van een periode: de jaren zestig'* in *'Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst'*, p. 61–79.
- Wasch, E.P.J. (red.), *'Hoofdzaken milieuheffingen'*, achtste geheel herziene druk, Deventer 2007.
- *'Waterbeheer, dynamiek in denken en doen'*, Waterschap Regge en Dinkel, Almelo 1993.
- Webster, O.E.J., *'Functioneel bestuur, waarom en hoe?'*, Wb 1991, p. 710–712.
- Wesdorp, J.G., *'Waterschapsconcentraties'*, Wb 1962, p. 273–277.
- Wessel, J., *'Dimensies van waterbeheer'*, Delft 1996.
- Westerman, Frank, *'De Graanrepubliek'*, achttiende druk, Olympus 2005.
- Westerwoudt, Th.W., *'Delfland onder Dijkgraaf Van den Berge: een metamorfose'* in *'Het Waterschap van oud naar nieuw'*, p. 45–76.
- Wientjes, B., *'Waterschap niet langer als staat in de staat'*, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 13–15.
- Wolhuis, J.W., *'Bestuurlijke drukte'*, Openbaar Bestuur, december 2006, p. 2–6.
- Woud, Auke van der, *'Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland'*, vijfde druk, Amsterdam 2007.

- IJff, J., *'Omwentelingen in het waterschapsbestel 1968–1993'* in *'Waterschappen in Nederland'*, p. 13–29.
- IJff, J., *'De bestuurlijke organisatie van het waterkwaliteitsbeheer'* in *'25 jaar Wvo'*, p. 27–42.
- IJlander, Gijs, *'Geen zee maar water'*, Amsterdam 2007.

Namenregister

Aalders, M.V.C.

Addink, G.H.

Admiraal, R.J.

Akker, J.L. van den

Akkermans, P.W.C.

Al, P.L.

Albers, W.

Albregtse, D.A.

Alders, J.G.

Arentz, B.

Backes, Ch.W.

Bade, Tom

Bakker, G.J.

Bakker, J.J.M.

Barendregt, L.

Beijnum, Kees van

Berg, J.T. van den

Berg, P. van den

Berge, A.P. van den

Berge, J.B.J.M. ten

Besselink, L.F.M.

Beukema, G.

Biezen, J. van

Biezeveld, G.A.

Bijsterveld, S.C. van

Blokker, Bas

Blokker, Jan

Blokker, Jan jr.

Blomberg, A.B.

Boeije, C.J.

Boelens, S.B.
Boelhouver, J.
Boeve, M.N.
Bolhuis, S.J.
Bolkestein, J.A.
Boogers, M.J.G.J.A.
Boorsma, P.B.
Bos, Wouter
Bos-Boomsma, E.I. van den
Bosch, Toon
Bosma, E.
Bouwman, S.
Boxum, J.L.
Brainich von Brainich-Felth, C.H.
Brake, William H. te
Brederveld, E.
Bressers, J.Th.A.
Brink, H. van
Brinke, Wilfried ten
Brokken, Jan
Brons, H.
Brouwer, A.G.
Brouwer, Roy
Bruëns, H.J.G.
Brugman, A.W.
Bruijs, M.W.
Bruin, P. de
Burkens, M.C.
Buuren, P.J.J. van

Castelijns, M.G.C.M.
Crijns, F.C.L.M.

Damen, L.J.A.

Danner, Helga S.

Dekker, M.

Dekking, J.W.C.

Dicke, Willemijn

Dierikx, Mark

Dijk, G.R.M. van

Dijkstra, G.S.A.

Dijkstra, J.B.

Dodge, Mary Mapes

Doel, Wim van den

Dolfing, B.

Dolk, Th.F.J.A.

Dölle, A.H.M.

Donner, A.M.

Doolaard, A. den

Dotinga, Harm

Douwes, Annemarie

Driesprong, A.

Driessen, P.J.J.

Dronkers, J.H.

Drupsteen, Th.G.

Eijssen, P.P.W.

Elk, Karin van

Elzinga, D.J.

Emmrich, Harald

Ende, A. van den

Engels, J.W.M.

Feddes, Fred

Fernhout, R.

Figuères, C.M.

Fioole, J.P.

Floris V

Fockema Andreae, S.J.

Gardner, Roy

Gast, Maarten

Gelderen, J.H. van

Geldof, G.D.

Gergin, E.

Gestel, R.A.J. van

Geuze, Adriaan

Gier, A.A.J. de

Gierveld, H.A.J.

Gieskes, J.G.E.

Gilhuis, P.C.

Ginkel, J.H. van

Glasbergen, P.

Glerum, J.C.M.

Glim, M.C.S.

Goede, B. de

Gonsaeles, Gwendoline

Graaff, J.M. de

Graeff, J.J. de

Grave, F. de

Greive, J.M.

Groen, Koos

Groothuijse, F.A.G.

Haan, P. de

Haar, G. ter

Hagelstein, G.H.

Hall, A. van

Ham, Willem van der

Hardin, G.

Harpe, L.

Havekes, H.J.M.

Hazewindus, W.G.A.

Heegstra, H.G.

Heemskerk, W.F.A.

Heide, O. van der

Helden, G.J. van

Heldens, W.G.M.

Hellegers, W.P.A.M.

Hellinga, Gerben Graddeez

Hendriks, F.

Herwaarden, G.W. van

Herweijer, M.

Hijum, Eddy van

Hirsch Ballin, E.M.H.

Hoeben, C.

Hoeijenbos, J.

Hofstra, H.J.

Hofstra, M.A.

Honert Thz, Joan van den

Hoogt, A. van der

Horn–van Nispen, Marie–Louise ten

Horst, Han van der

Huiskes, G.

Hulshof. J.E.

Jansen, A.P.A.M.

Jasperse, P.

Jong, P.

Jong. P. de

Jongmans, H.C.

Jonker, L.

Jumelet, D.D.

Jurgens, G.T.J.M.

Kaijser, Arne

Kam, C.A. de

Katsburg, P.R.A.

Kavelaars, P.

Keessen, Andrea

Kempen, J. van

Kemenade, J.A. van

Keuning, J.

Kienhuis, J.H.M.

Kluit, R.J. van der

Knoops, J.J.M.

Koekkoek, A.K.

Koemans, A.M.H. Th.

Kok, W.

Komrij, Gerrit

Konijnenbelt, Willem

Kortmann, C.A.J.M.

Koster, M.H.

Kraaij, H.

Kraaijevelt, A.

Kranenburg, F.J.

Kroef, Reinhilde van der

Kroes, N.

Kruimel, J.P.

Kuijpers, C.B.F.

Kummeling, H.R.B.M.

Kuppens, M.M.

Lambers, C.

Lammens, M.

Lamoree, Ben
Langbroek, Ph.M.
Langemheen, K. van den
Lavrysen, L.
Lazaroms, R.J.J.
Leemhuis–Stout, J.M.
Leenen, J.M.J.
Leentvaar, J.
Leeuwen, L. van
Leeuwis, Cees
Linden, H. van der
Lintsen, H.W.
Lodders-Elfferich, P.C.
Lommerse, P.W.M.
Looff, J.C. de
Loor, P.J. de
Louman, J.P.A.
Luijendijk, D.

Maes, F.
Mak, Geert
Malenstein, A.G. van
Maljaars, P.
Man, H. de
Marskamp, M.
Mbazira, C.
McGinnis, Michael D.
Meer, Frits van der
Meide, L.J. van der
Meijerink, M.H.
Meijerink, S.V.
Meinzen–Dick, Ruth
Menninga, H.

Merkx, W.J.L.J.

Michiels, F.C.M.A.

Middelkoop, L. van

Mijnsen–Dutilh, Margriet

Molen, Jan van der

Monsma, J.A.

Monster–Koppenol, E.M.

Moor, B.F.Th. de

Moor, Margriet de

Mostert, E.

Mouwen, J.M.A.M.

Mulder, R.

Muller, E.R.

Napoleon, Koning Lodewijk

Nijenhuis, C.T.

Nijhoff, P.

Nooten, N.F. van

Oldenkamp, A.

Oosterhuis, F.H.

Oosting, M.

Ostrom, E.

Oud, P.J.

Overgaag, A.J.M.

Peters, Klaartje

Petrus, P.W.F.

Pijpelink, P.

Plas, J.C.

Pluimakers, W.H.M.A.

Poelje, S.O. van

Polhuis, P.L.

Poortvliet, I.

Poos, D.

Pot, C.W. van der

Praat, P.J.A.

Putter, P.J. de

Quarles van Ufford, J.

Raadschelders, J.C.N.

Ravels, B.P.M. van

Raven, B.W.

Renes, Johannes

Reuss, Martin

Rijswick, H.F.M.W.

Röell, J.

Rooy, P. van

Ru, H.J. de

Ruiter, D.W.P.

Ruiter, L.J. de

Saager, P.

Sas, N.C.F. van

Schaap, S.

Schakel, M.W.

Schama, Simon

Schans, E. van der

Scheltema, M.

Schendel, A. van

Schepel, C.J.H.

Schilthuis, G.J.C.

Schlössels, R.J.N.

Schmeink, A.H.

Schoemaker, A.

Schorer, K.F.H.

Schuppen, Steven van

Schuurman, J.

Segers, A.J.A.M.

Serrée, D.B.F.A.

Sewandono. I.

Slager, Kees

Smit, C.Th.

Smits, A.G.E.

Sneep, J.C.

Snijdelaar, M.

Sommer, Martin

Spier, J.L.

Steenbeek, J.G.

Sterrenberg, Lydia

Stevens, L.G.M.

Strijen, A. van

Stroink, F.A.M.

Teeuwen, H.H.A.

Tegelaar, J.

Teulings, J.H.A.

Thelen, J.M.H.

Thorbecke, J.R.

Tilborghs, H.A.F.J.

Tillema, S.

Togtema, E.H.

Tonkes, H.H.

Toonen, Th.A.J.

Toorn, Willem van

Tops, P.W.

Toussaint, Bert

Uijterlinde, R.W.

Uylenburg, R.

Veerman, C.P.

Vellinga, P.

Velzen, P.L.G.

Ven, G.P. van de

Vennix, V.M.

Verburg, J.J.I.

Verhagen, A.J.W.M.

Verheijen, Lambert

Verhoeff, H.W.

Vermeulen, B.P.

Verschuuren, J.M.

Versteden C.J.N.

Villeneuve, C.H.V. de

Visch, P.

Visser, J.A. de

Visser, J.W. de

Vlist, J. van der

Vogels, G.N.H.

Vorst van Beest, M.A. van

Vos, J.B.

Vos van Steenwijk, R.H. baron de

Vosters, Th.A.J.

Waal, Lodewijk de

Wagenberg, M. van

Wal, J.T. van der

Walker, James

Warburg, A.

Warner, Jeroen

Weijden, Th.A.G.M. van der

Webster, O.E.J.

Wesdorp, J.G.

Wessel, J.

Westerman, Frank

Westerwoudt, Th.W.

Weststeijn, J.M.

Widdershoven, R.J.G.M.

Wientjes, B.

Wiersma, M.

Wijk, J. van

Wijmen, P.C.E. van

Wijnstra, G.

Winsemius, J.P.

Wolthuis, J.W.

Woud, Auke van der

IJff, J.

IJlander, Gijs

Zeeuw, Friso de

Zeiler, Frits David

Zevenbergen, P.

Jurisprudentie

Hoge Raad

HR 22 mei 1908, W. 8707.

HR 7 mei 1957, NJ 1957, 516.

HR 25 januari 1963, NJ 1964, no. 422.

HR 19 februari 1971, NJ 1971, 334, en Wb 1971, p. 108-114.

HR 26 mei 1972, NJ 1972, no. 340.

HR 22 december 1978, NJ 1979, no. 289 m.nt A.R.B.

HR 27 maart 1983, Vakstudienieuws 1985, p. 1195.

HR 11 juli 1984, BNB 1984/259.

HR 1 juli 1988, BNB 1988/293 m.nt. H.J. Hofstra.

HR 26 juni 1996, Belastingblad 1996, p. 431 m.nt. P. de Bruin, HWS 1996, p. 478.

HR 9 november 2001, NJ 2002, nr. 446.

HR 17 maart 2006, nr. 39959, LJV AU2717.

Gerechtshof

Hof Den Haag 7 februari 1991, Belastingblad 1991, p. 319.

Hof Den Haag 19 oktober 1992, Belastingblad 1993, p. 18 m.nt. P. de Bruin.

Hof Arnhem 3 juni 1997, Bouwrecht 1977, p. 877-881.

Hof Arnhem 16 maart 2004, 02/03496, LJV AU7303.

Hof Leeuwarden 2 december 2005, BK 735/04, LJV AU7528.

Hof Arnhem 28 mei 2008, Belastingblad 2008, p. 1109-1111.

Rechtbank

President Rb. Arnhem 4 februari 1994, HWS 1994, p. 153-155 m.nt. H.J.M. Havekes.

Rb. Almelo 6 december 1995, NJ 1996, 723.

Rb. Leeuwarden 27 april 2005, AB 2005, 218 m.nt. A. van Hall.

Rb. Den Haag 18 april 2007, Gemeentestem 2007, no. 7281, p. 519-522 m.nt. R.J.B.

Schutgens en J.J.J. Sillen.

Rb. Amsterdam 8 augustus 2007, 353443/HA ZA 06-3304.

Rb. Middelburg 29 januari 2008, HWS 2008, nr. 4, p. 6.

Rb. Den Bosch 11 juli 2008, nrs. AWB 07/3364 en AWB 07/2876.

Kroon

KB 15 juli 1955, AB 1955, p.829.

KB 13 augustus 1956, Wb 1956, p. 177 m.nt. G.J.C. Schilthuis.

KB 13 december 1963, Wb 1964, p. 37-39, m.nt. Th.F.J.A. Dolk.

KB 13 april 1976, AB 1977, 6.

KB 10 oktober 1980, AB 1981, 419 m.nt. J.R. St.

KB 12 oktober 1985, no. 73.

KB 19 januari 1987, Wb 1987, p. 123 en Wb 1987, p. 402 m.nt. J.M.H. Thelen.

KB 20 augustus 1987, AB 1988, 70 en Wb 1988, p. 186 m.nt. H.J.M. Havekes.

Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State

AGRvS 15 februari 1991, AB 1991, 497 m.nt. J.J.I. Verburg.

Afdeling Rechtspraak van de Raad van State

ARRvS 27 maart 1979, AB 1979, no. 379.

ARRvS 27 augustus 1984, Wb 1985, p. 47-48 m.nt. H.J.M. Havekes.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 21 februari 1996, HWS 1996, p. 237-238 m.nt. H.J.M. Havekes.

ABRvS 29 januari 1998, HWS 1998, p. 244-245 m.nt. H.J.M. Havekes en AB 1998, 82 m.nt. A. van Hall.

ABRvS 21 januari 1999, nrs. E02.97.0041 en E02.97.0042.

ABRvS 11 februari 1999, nr. E02.97.0040.

ABRvS 11 juli 2001, HWS 2001, p. 736-739 m.nt. H.J.M. Havekes en AB 2001, 232 m.nt. A. van Hall

ABRvS 20 november 2002, HWS 2003, p. 232-233 m.nt. H.J.M. Havekes.

ABRvS 10 november 2004, AB 2004, nr. 426 m.nt. PJS.

ABRvS 28 juni 2005, AB 2005, nr. 250 m.nt. A. van Hall.

ABRvS 16 juli 2008, nr. 200707655/1, LJN: BD 7308.