

HET WATERELFTAL: VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET WATERBEHEER

Erik Mostert*

■ In het waterbeheer is er vaak discussie over de vraag wie er verantwoordelijk is. Deze discussies kunnen lang duren en ondertussen blijven noodzakelijke maatregelen vaak uit. In deze bijdrage worden elf normatieve uitgangspunten beschreven voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Voor een deel zijn dit juridische principes. Andere zijn ontleend aan de theorie over polycentric governance of aan argumenten die in discussies over verantwoordelijkheden gebruikt zijn. De principes zijn: 1) voldoende capaciteit, 2) laagste maatschappelijke kosten, 3) veroorzaking, 4) belang, 5) aansluiten schaal van beheer op schaal van beheersprobleem, 6) samenhang binnen het waterbeheer, 7) subsidiariteit en participatie, 8) solidariteit, 9) transparantie, 10) stabiliteit (maar geen stilstand), en 11) samenwerking tussen beheerders. Toepassing van deze principes leidt niet altijd tot een ondubbelzinnige oplossing voor verdelingsproblemen. Zij bieden echter wel een gemeenschappelijk referentiekader dat los staat van de vaak tegenstrijdige belangen van betrokkenen. Bovendien kunnen ze helpen om eenzijdige oplossingen, die op slechts één of een paar principes zijn gebaseerd, te voorkomen.

Het probleem met verantwoordelijkheden

In het waterbeheer is het lang niet altijd duidelijk wie er verantwoordelijk is. In het verleden is er bijvoorbeeld veel strijd gevoerd tussen het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM over de vraag wie er over de waterkwaliteit gaat. Meer recentelijk speelde de vraag wie lozingen op het riool moet reguleren: de gemeente als beheerder van het riool of het waterschap als beheerder van de rioolwaterzuiveringsinstallatie? Een ander voorbeeld is de aanpak van grondwateroverlast in stedelijk gebied. Al in 1983 zijn hierover Kamervragen gesteld, maar pas sinds januari 2008 is de gemeente hiervoor verantwoordelijk.¹ Problemen over verantwoordelijkheden doen zich in verschillende vormen voor. Soms zijn er meerdere partijen die verantwoordelijkheid claimen, maar vaak is er sprake van “beleidsontwijking”.² In dat geval wil niemand verantwoordelijkheid nemen omdat dit politiek niet aantrekkelijk is, vanwege de hoge kosten

van noodzakelijke maatregelen, of uit angst voor financiële aansprakelijkheid bij schade. In sommige gevallen worden verantwoordelijkheden eenzijdig op het bordje van een ander gelegd, meestal dat van een lagere overheid of de burger. En in weer andere gevallen wordt er een overeenkomst over de verdeling van verantwoordelijkheden gesloten, maar hadden de partijen geen gelijke onderhandelingspositie. Een voorbeeld van het laatste is het Bestuursakkoord Water van april 2011.³ Tot voor kort betaalde het Rijk de kosten voor de versterking van de primaire waterkeringen. In het Bestuursakkoord Water zijn de waterschappen met het Rijk en andere partijen overeengekomen om vanaf 2014 de helft van de kosten voor hun rekening te nemen. Dit alles speelde zich af tegen de achtergrond van een weer oplaaierende discussie in Den Haag over het bestaansrecht van de waterschappen. Het lijkt er op dat waterschappen de discussie hebben willen “afkopen”.⁴ Bij problemen over verantwoordelijkheden spelen vele

* Erik Mostert, als Universitair Docent werkzaam bij de Technische Universiteit Delft: www.tudelft.nl.

politieke en financiële belangen mee. Bovendien zijn dit vaak tegenstrijdige belangen: wat de één aan invloed wint, verliest de ander, en wat de één niet hoeft te betalen, moet de ander wel betalen. Het gevolg is dat problemen jarenlang kunnen slepen, en in de tussentijd worden noodzakelijke maatregelen vaak niet genomen. Soms heeft één van de partijen voldoende macht om een oplossing te forceren, maar dit is lang niet altijd een bevredigende oplossing.

In dit artikel gaan we op zoek naar normatieve uitgangspunten of principes voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Deze principes hopen we te vinden in algemeen aanvaarde juridische principes, zoals het subsidiariteitsprincipe; in wetenschappelijke literatuur over onder andere polycentric governance⁵; en in de argumenten die gebruikt zijn in discussies over stedelijk grondwaterbeheer, hoogwaterbescherming en de toekomst van de waterschappen. Belangen zullen echter altijd een rol blijven spelen. De laatste paragraaf van dit artikel gaat in op de vraag hoe normatieve uitgangspunten desondanks een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van problemen over verantwoordelijkheden.

Normatieve uitgangspunten

CAPACITEIT

Mogelijk het meest fundamentele principe is dat iemand alleen ergens verantwoordelijk voor kan worden gehouden als hij of zij over voldoende middelen kan beschikken om er iets aan te doen. Hij of zij moet over voldoende juridische bevoegdheden, financiële middelen, kennis, vaardigheden, tijd en informatie kunnen beschikken. Als dat niet het geval is, dan kan de taak niet goed uitgevoerd worden. Het capaciteitsprincipe stelt grenzen aan de individuele verantwoordelijkheid binnen het waterbeheer. Men kan bijvoorbeeld individuele huiseigenaren wel verantwoordelijk houden voor de ontwatering van hun eigen perceel, maar in de praktijk zijn zij afhankelijk van de ontwatering van de aangrenzende percelen. Bovendien moeten zij hun overtollige water kunnen lozen op aangrenzend oppervlaktewater, op een gemeentelijk drainagestelsel of op het gemeentelijke riool. Er is dus een vorm van collectieve actie nodig. Huiseigenaren kunnen meestal wel zelfstandig

bouwkundige maatregelen nemen, zoals het waterdicht maken van de kruipruimte onder hun woning. Deze maatregelen kunnen echter duurder zijn dan het verbeteren van de ontwatering.

LAAGSTE MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN

Met dit laatste punt komen we op het tweede principe: laagste maatschappelijke kosten.⁶ Dit principe houdt kortweg in dat de meest kosteneffectieve maatregelen genomen moeten worden, oftewel de goedkoopste maatregelen om een bepaald doel te bereiken. Als deze maatregelen tot de verantwoordelijkheid van de individuele huiseigenaar behoren, dan is de individuele huiseigenaar aan zet. Behoren ze tot de verantwoordelijkheid van de gemeente of het waterschap, dan moet de gemeente of het waterschap maatregelen nemen. Het principe van laagste maatschappelijke kosten sluit naadloos aan op de huidige nadruk op doelmatigheid. Het zegt echter niets over de vraag wie de kosten moet dragen. De gemeente zou bijvoorbeeld kunnen proberen om via een baatbelasting of exploitatieovereenkomst de kosten die het maakt te verhalen op de individuele huiseigenaren die gebaat zijn. Of dit redelijk is, hangt onder andere af van het volgende principe.

VEROORZAKING

Het veroorzakingsprincipe houdt in dat wie een probleem veroorzaakt, ook verantwoordelijk is voor de oplossing hiervan. In het milieubeleid staat dit principe beter bekend als het vervuiler betaalt principe. Beperkingen van het veroorzakingsprincipe zijn dat de veroorzaker niet altijd bekend is en niet altijd in staat is om het probleem zelf op te lossen of hiervoor te betalen. Het veroorzakingsprincipe ligt ten grondslag aan het leerstuk van de juridische aansprakelijkheid, maar is niet hetzelfde. Gemeenten waren bijvoorbeeld tot 2008 niet juridisch aansprakelijk voor schade die optrad als zij een lekkend riool vervingen en het grondwaterpeil hierdoor steeg.⁷ De schade werd echter wel (mede) veroorzaakt door de vervanging. In die gevallen kon de gemeente overwegen om de schade toch geheel of gedeeltelijk te vergoeden.

BELANG

Het belangenprincipe staat ook wel bekend als het profijtbeginsel. Het houdt in dat wie belang heeft bij

een waterbeheerstaak, hier ook verantwoordelijk voor moet zijn. In het Nederlandse waterbeheer vinden we dit principe onder andere terug in de Oudhollandse zegswijze “wien’t water deert, die’t water keert”. Het is een heel pragmatisch principe: als de belanghebbenden bij een taak hier ook verantwoordelijk voor zijn, dan is de kans het grootst dat de taak goed uitgeoefend wordt. In de praktijk kan het belangenprincipe strijden met het veroorzakingsprincipe, bijvoorbeeld bij waterveroontreiniging. In dat geval verschillen de belanghebbenden – zij die last hebben van de verontreiniging – van de veroorzakers. Verder kan het belangenprincipe strijden met het capaciteitsprincipe omdat de belanghebbenden niet altijd in staat zijn om zelf de taak op zich te nemen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij hoogwaterbescherming: individuele bewoners kunnen niet zelf hun eigen dijk bouwen. Zij kunnen er wel voor betalen en doen dat ook, via de waterschapsomslag en via de nationale belastingen. Het logische complement van het belangenprincipe is dat verantwoordelijkheden niet gegeven moeten worden aan partijen die geen belang hebben. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij zelfregulering. Zelfregulering kan voor de betrokken sector minder bezwarend zijn dan regulering door de overheid. De sector zelf moet echter wel belang bij zelfregulering hebben, bijvoorbeeld omdat de overheid anders regels oplegt. Als dat niet het geval is, kan zelfregulering een excuus worden voor geen regulering. Meer in het algemeen geldt dat de belangen van degenen die voor een taak verantwoordelijk zijn, van grote invloed zijn op de manier waarop die taak uitgeoefend wordt.

SCHAAL

Het schaalprincipe houdt in dat de beheerschaal moet aansluiten op de schaal van het beheersprobleem. Binnen het waterbeheer komt de schaal van het beheersprobleem vaak overeen met waterstaatkundige eenheden zoals polder- en boezemsystemen, (deel) stroomgebieden en dijkkringgebieden. Beheer op kleinere schaal kan betekenen dat problemen niet goed aangepakt worden omdat de kosten lokaal gedragen moeten worden, maar de baten grotendeels weglekken naar andere gebieden. Ook kunnen er gigantische coördinatieproblemen ontstaan. Beheer op te grote schaal maakt het daarentegen weer lastig om gebruik te maken van specifieke gebiedskennis en om rekening

te houden met lokale omstandigheden en lokale voorkeuren.

In de praktijk is het meestal niet mogelijk om de beheerschaal perfect te laten samenvallen met de schaal van het beheersprobleem.⁸ Een belangrijke oorzaak hiervan is dat problemen vaak op verschillende niveaus tegelijk spelen. De schaal bij overstromingsproblemen lijkt bijvoorbeeld duidelijk: het overstroombare gebied. Als we echter naar de oorzaken van overstromingen kijken, dan komen ook boven- en benedenstroomse gebieden waar het water vandaan komt of heen moet in beeld. De belanghebbenden wonen ook niet allemaal in het overstroombare gebied. In veel overstroombare gebieden bevindt zich kritieke infrastructuur zoals snel- en spoorwegen en energiecentrales die van belang is voor andere gebieden of zelfs voor het hele land. De economisch optimale beheerschaal kan nog weer anders zijn. Taken kunnen vaak effectiever en efficiënter uitgevoerd worden op een grotere schaal omdat dubbel werk dan voorkomen kan worden en specialisten aangenomen kunnen worden. Daar staat tegenover dat beheer op grotere schaal bureaucratischer en dus duurder kan zijn. Door al deze complicaties is de beste beheersschaal voor overstromingen niet zo duidelijk. De recente verandering in de financiering van de dijkversterkingen lijkt op decentralisatie, maar is in feite alleen een verschuiving van belastingheffing van het Rijk naar de waterschappen. Normstelling blijft gewoon nationaal, en het grootste deel van de waterschapsbijdrage – veertig procent van de totale kosten – krijgt de vorm van een financiële bijdrage aan het Rijk door alle waterschappen gezamenlijk. Slechts tien procent van de kosten van versterking zal door het verantwoordelijke waterschap zelf betaald worden.⁹ Deze tien procent zal tot een grotere lastenstijging leiden in waterschappen met veel primaire waterkeringen en weinig inwoners, zoals Waterschap Scheldestromen, en tot minder lastenstijging in waterschappen met relatief weinig of helemaal geen primaire waterkeringen, zoals Waterschap Regge en Dinkel, of waar alle waterkeringen al op sterkte zijn.¹⁰ Men kan zich afvragen of dit gerechtvaardigd is. Hebben de inwoners van Regge en Dinkel misschien ook enig belang bij veiligheid in Zeeland of zouden ze solidair moeten zijn met de inwoners van Zeeland?

Wat de optimale economische schaal betreft zijn er

andere oplossingen denkbaar dan de nu zo populaire schaalvergroting. Specialistische taken zoals catering en het verrichten van studies kunnen uitbesteed worden, en lokale beheerders kunnen onderling samenwerken, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijk laboratorium of bij belastinginning. Besluitvorming en financiering hoeven dan niet opgeschaald te worden.

SAMENHANG

Waterbeheerproblemen hangen vaak samen met andere beleidsectoren. Om een integrale aanpak te vergemakkelijken en doelmatigheidswinst mogelijk te maken, is het aan te bevelen om samenhangende taken zoveel mogelijk te combineren. Stedelijke grondwateroverlast hangt bijvoorbeeld nauw samen met zaken als het bouwrijp maken van terreinen en stedelijke inrichting en beheer, taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Het is dan logisch om de gemeente ook verantwoordelijk te maken voor de aanpak van stedelijke grondwateroverlast. Dat is in Nederland dan ook gebeurd.

Wanneer er sprake is van meerdere samenhangen, ligt het voor de hand om taken die het sterkst samenhangen in één hand te brengen. Voor de andere taken moet dan worden samengewerkt met anderen. In de praktijk is er echter vaak discussie mogelijk over de vraag welke samenhangen het sterkst zijn. Hangt rioolbeheer bijvoorbeeld meer samen met afvalwaterzuivering, dat een taak van het waterschap is, of met wegbeheer, dat een taak van de gemeente is?¹¹

Overigens kunnen er argumenten zijn om samenhangende taken apart te houden. Dat kan aan te bevelen zijn als een bepaalde taak ondergesneeuwd dreigt te raken. Recentelijk heeft Herman Havekes in Het Waterschap dit nog als argument gebruikt om waterbeheer en ruimtelijke ordening niet in één hand te brengen en de waterschappen niet op te laten gaan in de provincies.¹²

SUBSIDIARITEIT EN PARTICIPATIE

Het subsidiariteitsbeginsel houdt kortweg in dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het laagst mogelijke niveau neergelegd moeten worden, zo dicht mogelijk bij de burger. Dit principe gaat terug op twee pauselijke encyclieken: *Rerum Novarum* uit 1881 en *Quadragesimo Anno* uit 1931. Het

principe is ook terug te vinden in de theorie van “soevereiniteit in eigen kring” van de gereformeerde voorman Abraham Kuiper. Men zou zelfs kunnen stellen dat het hele “huis van Thorbecke” – de Nederlandse staatsinrichting zoals dat in de jaren na 1848 vorm heeft gekregen, met Rijk, provincies, gemeenten, en waterschappen – gebaseerd is op het subsidiariteitsbeginsel.

Veel argumenten voor beheer op het laagst mogelijke niveau zijn al vermeld bij de discussie over het schaalprincipe. Hieraan kan nog toegevoegd worden dat actieve participatie van burgers makkelijker te realiseren is op laag niveau, en het afleggen van verantwoording door bestuurders directer en mogelijk effectiever is. Dit hangt wel af van de vraag hoe goed de lokale besturen functioneren. Bovendien kan de afstand tussen bestuurder en bestuurden ook te klein zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een boer de polderlasten bij zijn buurman moet innen.¹³ De kernvraag bij het subsidiariteitsbeginsel is wat het laagst mogelijke niveau is. Om dat te bepalen, kan gekeken worden naar de principes die hierboven beschreven staan, met name capaciteit en schaal. Wat het subsidiariteitsbeginsel hieraan toevoegt, is dat in geval van twijfel over het juiste niveau, het lagere niveau gekozen moet worden.

SOLIDARITEIT

Bij de discussie over het schaalprincipe is de term solidariteit al gevallen. Het solidariteitsprincipe gaat ervan uit dat er een bepaalde gemeenschap is en dat binnen die gemeenschap men elkaar dient te steunen: de sterkere de zwakkere, de rijkere de armere, en bij rampen niet-getroffen de getroffen. Deze gemeenschap kan veel groter zijn dan de schaal van het beheersprobleem. Bij lokale rampen worden er soms nationale en bij nationale rampen soms internationale inzamelingsacties georganiseerd. Binnen Nederland kan de Rijksoverheid de Wet tegemoetkoming schade bij rampen in werking stellen en een deel van de schade uit de algemene middelen vergoeden, zoals na de extreme regenval van 1998 heeft plaatsgevonden.

Bij structurele steun tussen gebieden moet een bepaalde verevening plaatsvinden. Dit kan door het beheer op te schalen naar een hoger niveau. De lokale lasten variëren dan minder of niet. Een

alternatief is het oprichten van een nationaal fonds waaruit lagere overheden uitkeringen krijgen. Zo kennen we in Nederland een provinciefonds en een gemeentefonds – maar geen waterschapsfonds. Het solidariteitsprincipe sluit naadloos aan op het capaciteitsprincipe: wie echt niet in staat is om zichzelf te helpen, moet door anderen geholpen worden. Daarentegen kan het op gespannen voet staan met het veroorzakingsprincipe. Dat is het geval als de zwakkere, armere of getroffen de dit geheel of gedeeltelijk aan zichzelf te wijten heeft. Een lastige vraag is of solidariteit altijd door de overheid georganiseerd moet worden of dat het aan het privaat initiatief overgelaten moet worden. Is het bijvoorbeeld goed dat waterschappen aan ontwikkelingssamenwerking doen en de kosten verhalen op de ingezetenen via de ingezetenenomslag, of is het beter als de ingezetenen zelf bepalen of zij aan ontwikkelingssamenwerking doen? Als het alleen om het overmaken van geld gaat, pleit het subsidiariteitsbeginsel ervoor om dat aan de individuele ingezetenen over te laten. Als het om ondersteuning met specifieke kennis en ervaring van de waterschappen gaat, dan ligt de zaak wat anders omdat de ingezetenen dat niet zelf kunnen.

TRANSPARANTIE

Een heel ander principe is transparantie. Een transparante verdeling van verantwoordelijkheden kan tijd- en energievretende geschillen helpen voorkomen. Minstens zo belangrijk is dat transparantie de legitimiteit van het waterbeheer kan verhogen, ervan uitgaande dat de waterbeheerders hun zaken goed op orde hebben. Transparantie is niet hetzelfde als uniformiteit. Als de beheersproblemen in de verschillende delen van het land verschillen, dan is het logisch dat ook de beheersorganisatie en daarmee de verdeling van verantwoordelijkheden verschilt. Dat leidt niet per definitie tot onduidelijkheid. Te veel en onnodige complexiteit is echter nooit goed.

STABILITEIT (MAAR GEEN STILSTAND)

Elke verandering in verantwoordelijkheden kost tijd en energie: tijd en energie om de verandering tot stand te brengen, en tijd en energie om te

wennen aan de nieuwe verantwoordelijkheden. Het is daarom belangrijk dat de verdeling niet te vaak verandert. Bij twijfel over de beste verdeling, kan het het beste zijn om alles bij het oude te laten, ervan uitgaande dat de bestaande verdeling duidelijk is. Er zit nog een tweede kant aan stabiliteit, en dat is bescherming van verkregen rechten. Tot in de twintigste eeuw was het in Nederland vaak zo dat niet al het land dat beschermd werd door een bepaalde dijk, ook bijdroeg aan het beheer en onderhoud van die dijk.¹⁴ Dit ging terug op omstandigheden en overeenkomsten van eeuwen her. Een belangrijk argument om hierin geen verandering te brengen was economisch. Land dat niet hoefde bij te dragen aan de dijken, was meer waard dan land dat wel moest bijdragen en vaak was er ook meer voor betaald. Verschuiving van de lastendruk zou daarom tot ongerechtvaardigd nadeel voor de één en ongerechtvaardigd voordeel voor de ander leiden. Stap voor stap is er echter toch verandering gekomen en nu dragen alle beschermde gebieden bij aan de kosten van het hoogwaterbeheer. Evenmin als veel van de andere hier behandelde principes is stabiliteit een absoluut principe. Omstandigheden veranderen, nieuwe problemen kunnen opkomen en politieke voorkeuren kunnen veranderen. Het waterbeheer zal zich hieraan moeten aanpassen. Maar niet te vaak.

SAMENWERKING

Het laatste principe dat hier besproken zal worden, is samenwerking. Hoe men bevoegdheden ook verdeeld, samenwerking zal altijd nodig zijn. Zoals hierboven vermeld, valt de schaal van het waterbeheer nooit perfect samen met die van de waterbeheersproblemen en zijn er veel relaties met andere beleidssectoren. Daarom zal er altijd over grenzen heen samengewerkt moeten worden. Om de behoefte aan samenwerking binnen de perken te houden, is het wel aan te bevelen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de schaal van de beheersproblemen en om de sterkste samenhangen in één hand te brengen. Wat niet aan te bevelen is, is om te proberen de samenwerkingsbehoefte tot nul te reduceren. Niet alleen is dit onmogelijk, het kan ook tot erg complexe en gekunstelde structuren leiden en tot gebrek aan samenhang.

Discussie

In dit artikel is een elftal principes geïdentificeerd voor de verdeling van verantwoordelijkheden in het waterbeheer. Deze elf principes bieden niet altijd een eenduidige oplossing voor verdelingsproblemen. In sommige gevallen wijzen ze zelfs in geheel verschillende richtingen. In die gevallen is het aan de politiek om te bepalen welk beginsel prioriteit krijgt. Ook in een andere zin is de verdeling van verantwoordelijkheden altijd politiek: er zijn financiële en politieke belangen mee gemoeid.

In de praktijk wordt de verdeling van verantwoordelijkheden via een politiek proces bepaald. Toch denken we dat normatieve principes zin hebben. In de eerste plaats bieden de principes een gemeenschappelijk referentiekader dat los staat van de vaak tegenstrijdige belangen van de partijen. Dit kan het makkelijker maken om tot een overeenkomst te komen die door alle partijen als legitiem gezien wordt.

In de tweede plaats kunnen de principes helpen om een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tot stand te brengen. Verdelingen die op slechts één of enkele principes gebaseerd zijn, zoals het veroorzakingsprincipe, kunnen in de praktijk tot problemen leiden als de veroorzakers niet bekend zijn of capaciteit missen. In het ergste geval leidt dit dan tot even eenzijdige aanpassingen, enzovoort. Een min-of-meer volledig overzicht van principes kan dit helpen voorkomen. In de derde plaats worden principes vaak strategisch ingezet om specifieke belangen te behartigen. De laatste jaren benadrukt de Nederlandse overheid bijvoorbeeld steeds vaker de eigen verantwoordelijkheid van de individuele burger. Soms gebeurt dit op goede gronden, maar soms wordt dit louter door financiële redenen ingegeven. Het resultaat is in veel gevallen niet kostenbesparing, maar verschuiving van de lasten. Een min-of-meer volledig overzicht van principes, inclusief bijvoorbeeld “laagste maatschappelijke kosten”, zou tot betere uitkomsten kunnen leiden. Principes zullen altijd selectief gebruikt worden, maar als tegenargumenten direct beschikbaar zijn, kan de politieke discussie naar een hoger niveau getild worden. ■

-
- 1 Maar alleen voor het nemen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied, als de overlast “structureel” is, en als de maatregelen doelmatig zijn en niet tot de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder of provincie behoren (art. 3.6 lid 1 Waterwet).
 - 2 Glasbergen, P. (1989), ‘Naar een actief grondwaterbeheer? Een beschouwing over Zwarte Pieten in het stedelijke grondwaterbeheer’, *Grondwateroverlast in stedelijk gebied; technisch en/of bestuurlijk probleem* (Arnhem: Provinciaal Bestuur van Gelderland), 35-47.
 - 3 Zie hierover het artikel van Gert Dekker en Herman Havekes in *Water Governance* 01/2011, p. 6-13.
 - 4 Zie bijvoorbeeld Jan Nieuwenhuis, dagelijks-bestuurslid van Waterschap Zuiderzeeland, in *Het Waterschap* 2011, nr. 4, p. 7.
 - 5 Zie de literatuur vermeld in Mostert, E. (2012), ‘Water management on the Island of IJsselmonde 1000-1953; Polycentric governance, adaptation and petrification’, *Ecology and Society*, 17 (3), 12 (www.ecologyandsociety.org/vol17/iss3/art12/)
 - 6 Heidemij Advies BV en Technische Universiteit Delft (1992), *Aanbevelingen stedelijk grondwaterbeheer; bestrijding grondwateroverlast stedelijke gebieden; proefproject Roosendaal* (s.l.).
 - 7 Sterk Consulting en Colibri Advies (2012), *SKB Handreiking Juridische Helderheid Grondwaterbeheer* (<http://www.skbodem.nl/project/6>). Het betreft hier wel jurisprudentie van vóór 2008. Sinds 2008 is de gemeente onder voorwaarden verplicht om maatregelen te nemen tegen



Foto: Deltares

-
- grondwateroverlast. Als de gemeente geen maatregelen neemt, zoals de aanleg van een drain, dan kan dit grond zijn voor aansprakelijkheidsstelling.
- 8 Moss, T. (2012), 'Spatial Fit, from Panacea to Practice: Implementing the EU Water Framework Directive', *Ecology and Society*, 17 (3), 2 (<http://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss3/art2>)
 - 9 Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), Staatsblad 2013, nr. 280.
 - 10 Hoeben, Corine (2012), 'Financiële verhoudingen tussen waterschappen en rijk', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 44 (1), 58-65 (www.coelo.nl/artikelen/TvOF_2012_nummer_1Hoeben.pdf).
 - 11 Havekes, H. (2008). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging; De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*. Den Haag, SDU Uitgevers, met name p. 185-186.
 - 12 *Het Waterschap*, februari 2013, p. 26-27.
 - 13 Lambouij, H. and D. Aten (2002). "De held sterft niet"; *Waterschapsconcentratie in Noord-Holland, 1916-2003*. Edam, Uitwaterende Sluizen. (http://www.hhmk.nl/achtergrondinfo/cultuur_historie/cultuur_historie/vrienden/uitgaven_vrienden)
 - 14 Zie bv. Flier, Gerrit van der (ed.), (1946), *Het Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier 1920-1945* (Wormerveer: Meijer).

ABSTRACT

In water management there is often much discussion about the issue who is responsible. Such discussions can last for a long time and meanwhile necessary measures are often not taken. In this paper eleven normative principles for the allocation of responsibilities are described. Some of these are legal principles and others have been derived from the theory of polycentric governance and arguments used in discussions on responsibilities. The principles are 1) sufficient capacity, 2) lowest social costs, 3) causation, 4) interest, 5) match between management scale and scale of management issues, 6) cohesion in water management, 7) subsidiarity and participation, 8) solidarity, 9) transparency, 10) stability (but not standstill), and 11) cooperation between water managers. Applying these principles does not always result in an unambiguous solution for allocation problems. However, they do provide a common frame of reference that is separate from the often conflicting interests of the parties involved. Moreover, they can help to prevent one-sided solutions that are based on only one or a few principles.
