

# Schuivende panelen

**Naar aanleiding van het proefschrift van Herman Havekes en het interview daarover in H<sub>2</sub>O nummer 3 van 6 februari jl. schreef ir. J. Baas, die onder meer van 1960 tot 1981 deel uitmaakte van de Eerste Kamer, een reactie. Hij pleit voor het oprichten van één autoriteit voor het uitvoeren van watertaken, die op landelijk niveau verantwoordelijkheid aflegt.**

**H**et functioneren van ons staatsbestel staat hoog genoteerd op de politieke agenda. De vraag of het huis van Thorbecke - drie bestuurslagen: Rijk, provincie, gemeente, de centralistische eenheidsstaat - na 150 jaar voor bepaalde beleidsterreinen zal moeten worden heroverwogen, blijft actueel. In de tijd van Thorbecke ging het al om participeren van de burger, decentralisatie, sturing van de eenheidsstaat, breken van de macht van de regenten en van de koning. Sommige motieven gelden nu nog.

De democratisering gaf rechten: periodiek kunnen door middel van verkiezingen de burgers hun voorkeur kenbaar maken. Helaas vertonen de plichten, van het zich mede inzetten en verantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de gemeenschap in solidariteit, haarscheuren.

De overheid, dienstbaar aan de burger, moet transparant en efficiënt zijn. Het keurslijf van de provinciale- en gemeentelijke grenzen en de drie bestuurslagen begonnen op bepaalde beleidsterreinen te knellen. Ik noem u grensoverschrijdende activiteiten, infrastructurele werken én het waterbeheer. Vele plannen, pragmatisch van opzet en aanpak, werden gelanceerd, in het bijzonder in de tweede helft van de 20ste eeuw. In vele gevallen bleef het bij plannen, soms kwam het tot aanvullende wetgeving, zoals in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1950. Evenwel kwamen de positie van de burger en de financiering niet specifiek aan de orde, essentieel voor een transparant- en zich er bij betrokken wetend beleid.

Als voorbeelden noem ik verder nog plannen voor regio's, samenwerking en zelfstandige bestuursorganen. Zelfs een vlucht in een vierde bestuurslaag, maar ook dat bleek ijdel. De jongste ontwikkeling is de recente waterschapsverkiezing van eind vorig jaar: een poging om onder meer de burger bij deze taak te betrekken, doch deze poging is totaal mislukt.

Elke bestuurslaag heeft in het huis van Thorbecke specifieke aspecten en kreeg daarvoor zijn plaats en taak. Gemeenten zijn, in relatie met de burger, het fundament van ons bestel. De gemeenten zijn in haar functies naar en vóór de burger beschreven en vastgelegd in de gemeentewet. De provincies, schakel tussen het Rijk en de gemeenten, hebben cultuurhistorisch en territoriaal een sterke relatie met de burger, sterker nog: in het bijzonder tijdens de 'Zeven Verenigde Nederlanden' en tijdens de republiek was de provincie het belangrijkste gezag in Nederland. Sedert het ontstaan van het Koninkrijk is evenwel doorlopend getracht - en met succes - om de provincies te ontmantelen. De centralisatie, die ook de gemeenten trof, zette door, waardoor ook de autonomie

van de gemeente sterk afnam en zowel de provincies als de gemeenten min of meer uitvoerders werden van het centrale gezag. Toen dit daarna in de tweede helft van de vorige eeuw bij de centrale overheid uit de hand liep door veel te sterke bemoeizucht in de richting van de burger en veel te gedetailleerd optreden, kwam weer de decentralisatie in de mode. Gelijktijdig heeft men vóór en ter vervanging van gemeenten een groter draagvlak gezocht, zoals hierboven is omschreven. Maar zoals gezegd: de pogingen bleken over het algemeen ijdel. Tot op dit moment blijkt elk voornemen om in alle gevallen tot een duurzame oplossing te komen inderdaad ijdel.

Toch wordt de noodzaak van een meer efficiënte en doelgerichte aanpak onderschreven nu de ultieme pogingen om binnen de gekozen driedeling een werkbare consensus te bereiken, te complex schijnen te zijn. Ratio, emotie, ego, het verloren gaan van financiën. Deze factoren, ook in combinatie, zijn schijnbaar voor velen een brug te ver.

Het bezinnen op een meer doelgerichte transparante beleidsaanpak is noodzakelijk. Daarbij zijn de verantwoording van het beleid naar de burger en de financiering de twee belangrijke peilers in onze democratisch gestructureerde samenleving. De derde peiler - de wetgever - vraagt om invulling.

Intussen heeft zich op landelijk niveau een nieuwe bestuursvorm - los van de driedeling van Thorbecke - aangediend: de Autoriteit. Toepassing van deze bestuursvorm, ook in die gevallen waarin de provincies alleen maar in samenhang met andere bestuurslagen hun taak niet efficiënt kunnen uitvoeren, is noodzakelijk. Binnen het bestek van de door mij in dit stuk neergelegde gedachte dient deze autoriteit efficiënt en doelgericht te werken, met een volledige bestuurlijke- en financiële verantwoording aan de burger. Een autoriteit, bemand door bestuurders, die de complexe problematiek van strijdige belangen evenwichtig weegt, is onder meer gewenst voor infrastructurele werken én voor het waterbeheer.

De eerste vraag is daarbij hoe deze autoriteit binnen ons staatsbestel gesitueerd en gestructureerd dient te worden in verhouding tot de andere (drie) bestuurslagen. Zonder naar volledigheid te streven kan het volgende schema enige verheldering geven: Een autoriteit wordt ingesteld door de wetgever als onafhankelijk bestuursorgaan met bevoegdheden en een budget. De autoriteit werkt op een nader omschreven beleidsterrein aan een meerjarenplanning, die na overleg met de Kamer door de minister is omschreven.

In de planfase - voorbereiding en uitvoering bestek - kunnen zowel de Kamer, de minister, de provinciale organen en waterschappen, alsmede maatschappelijke organisaties accenten leggen. Na vaststelling van de plannen is uitsluitend procedureel beroep bij de rechter mogelijk voor het verkrijgen van een schadevergoeding. De uitvoering van de werkzaamheden wordt hierdoor niet vertraagd. De autoriteit wordt bemand door vijf natuurlijke personen (bestuurders), te benoemen door de Kroon. De daartoe behorende onafhankelijke voorzitter dient naast andere kwaliteiten mede aandacht te hebben voor milieu en financiën. Het betrokken beleid, bijvoorbeeld het waterbeheer, wordt landelijk in en door de waterautoriteit gecoördineerd. Alle beleidsinstanties bundelen hun krachten en behouden zelf een kleine formatie 'ondersteuning beleid en beheer'. De waterautoriteit wordt verantwoordelijk voor de instandhouding van zeekeringen en rivierdijken. Hiervoor staat een post op de rijksbegroting. Delegatie van beheer en onderhoud - regionale organen (waterschappen) met gekozen districtsbestuurders en ook eigen financiën. Voor de wegenautoriteit kan de waterautoriteit als blauwdruk dienen.

De opzet is duidelijk: het waterbeheer, thans in handen van vele lichamen en organen, dient te worden gelegd in handen van één autoriteit, zodat ook per stroomgebied van het water effectief en gecoördineerd kan worden gehandeld. Het doel is geenszins om de burger in zijn rechten te beperken. Integendeel: alle gebruikelijke vormen van inspraak gelden. Het gaat er slechts om de opdracht tot het behartigen van de belangen van de burgers, gegeven aan de autoriteit, in gemeenschappelijk overleg efficiënt, doelgericht en financieel verantwoord sturend en behierend een plaats te geven. Het zal duidelijk zijn dat het bij de taken die worden opgedragen in belangrijke mate gaat om zakelijk verantwoord te handelen, met als enige baken de markt.

Na meer dan 150 jaar worden de bedoelingen van Thorbecke nog scherper duidelijk: de overheid heeft haar handen al vol aan haar taak als 'nachtwaker' in de ruimste zin van het woord. Zodra de overheid zodanig zakelijk moet optreden dat haar handelen in het bijzonder wordt getoetst aan het normale zakelijke optreden van de particulier, dan is een bestuursvorm nodig zoals de door ons omschreven: DE AUTORITEIT.

**ir. J. Baas**