

# TUSSEN BELANGHEBBENDHEID EN DESKUNDIGHEID: DE DISCUSSIE OVER HET VOORTBESTAAN VAN WATERSCHAPPEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN VERANDERENDE EISEN AAN WATERBEHEER 1970-2000

Marlous Blankesteijn\*

■ Waterschappen: afschaffen of laten voortbestaan? Eens in de zoveel jaar leeft de discussie weer op. Ook tijdens de komende waterschapsverkiezingen en in de nasleep ervan zal het debat opnieuw oplaaien in de media. Vaak wordt als argument voor afschaffing genoemd dat deze overheden onvoldoende zichtbaar zijn en bij verkiezingen een te lage opkomst genereren om zichzelf democratische bestuursorganen te mogen noemen. Dit terwijl de waterschappen zelf claimen legitimiteit te genieten op basis van een uitgekende democratische procedure – de oudste die Nederland kent.

■ Minder in het oog springend is de ontwikkeling die het waterschap de laatste 40, 50 jaar heeft doorgemaakt.<sup>1</sup> De nadruk in dit artikel ligt op een analyse van veranderingen in de periode 1970-2000. Schwarz refereerde eerder aan de genoemde ontwikkeling in zijn recensie van het boek ‘Oud Bestuur’ van Theo Dersjant in de vierde editie in 2014 van dit tijdschrift: “Dit ‘Oud Bestuur [heeft] zich door opschaling intussen tot professionele ambtelijke uitvoeringsorganisaties [...] ontwikkeld.” De discussie over de rol van waterschappen bij de Watersnoodramp van 1953, de daaropvolgende discussie over de financiering van waterschappen, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de grondwetswijziging van 1983 en de komst van de Waterschapswet in 1992 waren onder andere belangrijke momenten in dit proces. In het eerste deel van deze bijdrage zal de discussie over het voortbestaan van waterschappen worden weergegeven. Hieruit komt naar voren dat vanuit de waterschappen zelf de discussie over hun bestaansrecht een andere wending kreeg. Dan volgt een paragraaf over veranderingen in wetgeving en beleid. Vervolgens wordt op grond van twee casestudies, over de aanleg van natuurvriendelijke oevers en de ontwikkeling van een ander denken over waterkwaliteitsbeheer, aangegeven op welke manier de discussie over het bestaansrecht van waterschappen voor een deel werd beslecht. Dit gebeurde via een

verbreding van hun taakopvatting langs de lijn van groeiende aandacht voor waterkwaliteit en natuur. Conclusie is dat waterschappen opereren in een democratisch vacuüm dat sinds de jaren zestig is ontstaan, met de verbreding van de achterban van waterschappen. Zij konden dat vacuüm niet oplossen met het anders inrichten van democratische procedures. Daarom hebben zij vanaf halverwege de jaren zeventig tot diep in de jaren tachtig een deel van hun legitimering gezocht in het opzetten van projecten die ‘water’ en ‘natuur’ met elkaar in verband brengen. Zij deden dit onder andere als gevolg van druk vanuit de milieubeweging, vooral vanuit de Stichting Natuur en Milieu, later ook vanuit intrinsieke motivatie en door stimulering door het Rijk. Daarmee probeerden de waterschappen zich dienstbaar te maken aan een breder deel van de bevolking dan enkel de agrarische sector. Het argument dat waterschappen onvoldoende democratische legitimiteit genieten als gevolg van de geringe opkomst bij waterschapsverkiezingen wordt mede hierdoor door de waterschappen zelf de wind uit de zeilen genomen.<sup>2</sup>

## Waterschapsdemocratie onder vuur

Sinds de Napoleontische tijd zijn er vele pogingen ondernomen het waterschapsbestel dan wel af te schaffen, dan wel anders te organiseren. Tot en met de jaren vijftig van de twintigste eeuw hadden

\* **M.L. (Marlous) Blankesteijn**, Adviseur Twynstra Gudde Water B.V.

deze pogingen vooral te maken met de wens van de Nederlandse overheid om de inrichting van het staatsbestel sterk te centraliseren, naar Frans voorbeeld. Sinds de jaren zestig vonden zulke pogingen plaats met verwijzing naar een andere reden, die te maken heeft met een vergrote roep om democratie bij Nederlandse overheidsinstellingen. De praktijk bleek echter weerbarstig. Dat hangt samen met het geheel eigen karakter van de waterschapsdemocratie.

Waterschappen vertegenwoordigen als gezegd de oudste vorm van democratie in Nederland. Deze vorm van democratie vindt zijn oorsprong in de wens om de verantwoordelijkheid voor waterbeheer onderling te regelen, in zogenaamde ambachten.<sup>3</sup> De hoeveelheid belasting die een inwoner van het beheersgebied moest betalen, was gebaseerd op de hoeveelheid grond die hij bezat. De omvang van grond en belasting duiden op het belang dat een persoon had in goed waterbeheer en bepaalden zo de mate van zeggenschap die deze persoon kreeg in deze vroege vorm van waterschapsbestuur. Dit wordt de waterschapstrits van ‘belang-betaling- zeggenschap’ genoemd. Een boer kon als gevolg van deze trits vaak in meerdere categorieën waaruit een waterschapsbestuur bestaat zijn stem uitbrengen – in de categorie gebouwd en in de categorie ongebouwd – vandaar ook de weinig vleiende benaming van waterschappen als ‘boerenrepublieken’. Naar aanleiding van de algemeen gehoorde roep om democratisering in de jaren zestig, en opkomend milieubewustzijn in de jaren zeventig, kwam het toenmalige begrip van ‘belang’ door waterschappen – waarop dus de hoeveelheid belasting en zeggenschap is gebaseerd – onder vuur te liggen. Dat werd in waterschapsbesturen tot die tijd vooral in termen van agrarisch-economische belangen geformuleerd. Als gevolg van de Watersnoodramp van 1953 was er echter al langere tijd een discussie gaande over de mate waarin waterschappen tevens een algemeen belang vertegenwoordigden – in eerste instantie vooral met het oog op waterveiligheid. Eind jaren zestig hadden verschillende commissies zich al over dit punt gebogen.

Er ontstond hierdoor een opening in de discussie over wat een belang in het waterbeheer door het waterschap nu precies inhoudt. Een belangrijke aanjager van de verbreding van het belangenbegrip was Stichting Natuur en Milieu. De Stichting maakte

zich in de jaren zeventig hard voor verbetering van de waterkwaliteit van het oppervlaktewater. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewater legde in 1970 de verantwoordelijkheid bij de vervuiler, op grond van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Op basis van dat principe was besloten extra zetels in de waterschapsbesturen vrij te maken voor vertegenwoordigers van de industrie voor industriële vervuiling en vertegenwoordigers van gemeenten voor huishoudelijke vervuilers. De grootste vervuilers hadden op grond van het principe belang-betaling-zeggenschap, omdat zij het meeste betaalden ten gevolge van het principe ‘de vervuiler betaalt’, ook de meeste zeggenschap over een eventuele aanpak. Natuur en Milieu had twijfels over de mate waarin dit principe een impuls zou geven aan de waterschapsbesturen om met een grondige aanpak voor verbetering van de waterkwaliteit te komen. Natuur en Milieu speelde door lobbywerk op dit dossier een belangrijke rol in het bepalen van de invulling van het idee, dat waterschappen met hun werk ook een algemeen belang dienden. Dat algemene belang werd door de Stichting ingevuld als een belang in waterkwaliteit en natuurbeheer. Dit deden zij in tandem met bijvoorbeeld de ANWB. De organisaties speelden in op de ontwikkeling die al langer gaande was, waarbij door toegenomen vrije tijd stadsbewoners wilden recreëren langs, op en in het water. Hiervoor is een goede waterkwaliteit van groot belang. De Stichting Natuur en Milieu zag hierin een kans om de betekenis van het begrip belang bij het waterschap te verbreden. Het belang dat een burger heeft bij goed waterbeheer werd door de Stichting nu ook in termen van kwaliteit en natuur in en rond het water neergezet in de discussie.

Het zou tot het einde van de jaren zeventig duren voordat een aantal, destijds meer vooruitstrevende waterschappen, hier kansen in begonnen te zien om hun wijze van waterbeheer op een andere leest te schoeien. Dit veranderingsproces bij waterschappen werd verder ingekaderd en ondersteund door veranderingen in wetgeving en beleid.

## Veranderingen in wetgeving en beleid

De Deltacommissie drong in 1953 aan op professionalisering van de waterschappen. Als

gevolg daarvan kwam een discussie op gang over de financiering van de waterschappen. Immers, als zij een algemeen belang dienen betekent dat ook dat niet alleen de ingelanden van dat specifieke waterschap een verhoging van de omslag voor hun rekening hoefden te nemen als gevolg van professionalisering van de waterschappen. De Rijksoverheid zou dan vanuit algemene middelen ook moeten bijdragen. In 1963 boog de Commissie Steenbeek zich over deze kwestie, met als uitkomst dat de Rijksoverheid zou gaan bijdragen aan het werk van waterschappen in de vorm van subsidies.

In 1970 werd de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van kracht. In 1972 deed de Diepdelverscommissie onderzoek en concludeerde dat waterschappen moesten blijven bestaan, maar dat hun democratie wel aan een verandering toe was. In 1983 vond een grondwetswijziging plaats die die verandering mogelijk zou maken. Waterschappen werden hiermee een organieke instantie, naast gemeenten en provincies. Dat betekende dat ze ook een eigen wet zouden krijgen, de Waterschapswet. Deze werd in 1992 van kracht en hield onder andere in dat ingezetenen een directe stem kregen in de waterschapsbesturen.

Provinciale milieufederaties speelden hierop in door burgers die in deze categorie mochten stemmen ertoe aan te zetten om te stemmen op hun kandidaten.

Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht blijkt dat dit in de praktijk een vergroening van de waterschapsbesturen op gang bracht.<sup>4</sup>

Niet alleen wetgeving op het gebied van institutionele ordening veranderde. De Rijksoverheid formuleerde na de WVO in 1970 ook steeds vaker inhoudelijk beleid op het gebied van waterbeheer. In 1985 werd de Nota Omgaan met Water van kracht. Hierin werd integratie tussen waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer bepleit, volgens het idee van integraal waterbeheer. De Derde Nota waterbeheer (1989) voegde daar integratie van waterbeheer met beleid op het gebied van ruimtelijke ordening aan toe.

### **Casestudies: Behoefte aan kennis verandert**

De vergroening van waterschapsbesturen werd in sommige gevallen al voorafgegaan door een

inhoudelijke vernieuwingsslag binnen de ambtelijke organisaties van een aantal waterschappen. Voorbeelden hiervan zijn het Waterschap Regge en Dinkel (nu Vechtstromen) en het Hoogheemraadschap van Rijnland. De vernieuwingsslag in de ambtelijke organisaties van deze waterschappen was in de jaren tachtig in gang gezet door een aantal vooruitstrevende ambtenaren binnen de waterschappen, die vonden dat er iets moest veranderen in de wijze van waterbeheer. Ze zetten in op het verkrijgen en ontwikkelen van kennis over onderwerpen als waterkwaliteit en natuuraspecten. Die was tot dan toe nauwelijks aanwezig. Ze wilden zulke kennis verkrijgen door samen te werken met wetenschappers en adviesbureaus, en door personeel met kennis van dit soort aspecten aan te nemen.

#### **CASE 1**

Een groep milieukundigen van het Centrum voor Milieukunde (CML) in Leiden ontwierp een plan dat in plaats van het rechte trekken en verdiepen van een aantal Twentse beken, de aanleg van retentiegebieden en natuurvriendelijke oevers voorstelde. Dit werd wel ‘natuurbouw’ genoemd. Zij hadden hiertoe inhoudelijk samengewerkt met ambtenaren van het Waterschap Regge en Dinkel en de provinciale afdeling van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

Het plan ontmoette weerstand van een aantal andere ambtenaren van het waterschap, dat niets zag in deze nieuwe benadering. Ondanks deze interne weerstand werd het uiteindelijk door het bestuur geaccepteerd, onder verwijzing naar het argument dat door de ambtelijke top werd aangedragen, dat als het waterschap de slag om integraal waterbeheer te implementeren niet zou maken, het ook zijn bestaansrecht zou verliezen.<sup>5</sup> Hieruit blijkt dat dit waterschap de mate waarin het zou slagen om integraal waterbeheer te implementeren, rechtstreeks verbond met zijn legitimiteit in een veranderende maatschappelijke context.

Het betreffende waterschap was, wijzer geworden door deze ervaring, één van de eerste dat ecologen en biologen zou aantrekken in zijn ambtelijke organisatie. Het waterschap besloot dat het de kennis van natuurbouw ook zelf moest gaan ontwikkelen.

Niet lang daarna gingen ook andere waterschappen aan de slag met het ontwikkelen van projecten rond natuurbouw, waarvoor ook zij anders opgeleide ambtenaren aantrokken.

Het door het Waterschap ontwikkelde idee voor natuurvriendelijke oevers werd al snel overgenomen door andere waterschappen, waaronder Waterschap de Dommel. De Rijksoverheid zag in de aanpak die Regge en Dinkel had ontwikkeld een exemplarisch voorbeeld van integraal waterbeheer en besloot dit soort initiatieven vanaf 1989 te ondersteunen met een subsidieregeling, de REGIWA-subsidies.

## CASE 2

Het Hoogheemraadschap van Rijnland ontwikkelde als één van de eerste waterschappen een aanpak om de waterkwaliteit te verbeteren. Vanaf eind jaren zeventig zette dit waterschap onderzoek uit naar de oorzaak van eutrofiëring. Het leidde uiteindelijk tot installaties bij rioolwaterzuiveringsinstallaties om fosfaat uit huishoudelijk afvalwater te verwijderen. Rijnland zette ook in op de ontwikkeling van een goede en handzame methode om de waterkwaliteit te beoordelen. Uiteindelijk schaalden zij hun aanpak in de jaren negentig op naar een andere vorm van peilbeheer, met het oog op het verbeteren van de waterkwaliteit.

De projecten die Rijnland ontwikkelde werden gekenmerkt door een grotere betrokkenheid van wetenschappers – in eerste instantie limnologen en aquatisch ecologen. Later verlegde men de focus naar wetenschappers met een meer interdisciplinaire benadering, die probleemgericht werkten. Zo werd voor een project, waarin de mogelijkheden van flexibel peilbeheer werden onderzocht, samengewerkt met een groep onderzoekers van Wageningen Universiteit, die een model ontwierpen waarin de verschillende parameters in het watersysteem tegen elkaar worden afgezet. In dat model werd kennis van waterkwaliteit en waterkwantiteit bij elkaar gebracht. Projecten rond integrale gebiedsinrichting werden opgezet rond een integrale benadering van het watersysteem, waarmee onder andere de problemen van verdroging en afwenteling van het ene op het andere watersysteem werden aangepakt. Op het ontstaan van deze niche speelden adviesbureaus in door hun portefeuille aan te

vullen met kennis van processen van gebiedsinrichting. Vanaf 2000 ontstond er vanuit deze steeds bredere insteek van waterbeheer interesse in de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer.

## Analyse

Door veranderingen in het heersende beleidsdiscours en implementatie daarvan op regionaal niveau, ontstond een behoefte aan kennis. Vanuit de frisse wind die in de jaren tachtig door de wetenschap waaide, voelden groepen wetenschappers zich geroepen om vanuit de mogelijkheden van het vakgebied plannen te ontwerpen voor andere vormen van waterbeheer.

Zowel wetenschappers als later ook adviesbureaus speelden in op de niche die ontstond toen waterschappen behoefte kregen aan andere kennis dan voorheen. De kennisontwikkeling op het gebied van de betekenis van water in relatie tot natuur werd geïntensiveerd, onder andere als gevolg van rijkssubsidies die initiatieven om integraal waterbeheer te implementeren bevorderden. Waterschappen zetten hierop in, ook om te laten zien dat zij hun taak en institutionele identiteit succesvol hadden weten aan te passen aan de nieuwe eisen die sinds de jaren zestig aan hen werden gesteld – inclusief een verbreding van hun begrip van groepen in de samenleving die een belang bij waterbeheer hebben. Erkenning van de rol van de ingezetene met de Waterschapswet van 1992 is hierbij een belangrijke stap geweest.

Het onderzoek naar waterkwaliteit en milieuaspecten rondom water heeft sinds de jaren zeventig een flinke impuls gekregen. Er is een nieuwe taakverdeling in het ontwikkelen van kennis van waterkwaliteit ontstaan. In het kader van veranderingen in de organisatie van het wetenschapssysteem, waarbij een groter belang werd gehecht aan het centraal stellen van problemen zelf en het komen tot interdisciplinaire oplossingen, zijn er nieuwe kennisgebieden gecreëerd. De samenwerking tussen wetenschappers en regionale waterbeheerders is geïntensiveerd.

Het is echter de vraag of de verbreding van de waterschapsagenda naar kwaliteit en natuur de beoogde versterking van legitimiteit in regionaal waterbeheer tot gevolg heeft gehad. De nieuwe categorie in het waterschapsbestuur, de ‘ingezetenen’,

heeft – ook als gevolg van het wegblijven van het grootste deel van de stemmers in deze categorie – vooral kleuring gekregen vanuit de milieufederaties die het natuurbelang op de waterschapskaart wilden zetten.

## Conclusie

Het waterschapsbestel ligt als zelfstandige, vierde bestuurslaag al decennia, zo niet eeuwen onder vuur. Via het agenderen van kwesties rond natuur, welke niet alleen boeren en industriëlen, maar ook stedelijke inwoners van het beheersgebied aangaan, probeerde het waterschap zichzelf zichtbaarder te maken en zijn legitimiteit te vergroten.

Vanaf de jaren tachtig vond een nieuwe lichtung wetenschappers zijn weg naar het regionale waterbeheer. Nieuwe netwerken van wetenschappers en ambtenaren bij waterschappen ontstonden; waterbeheer werd kennisintensiever. Waterschappen zagen in deze ecologische wending en de weerslag ervan in hun netwerken kansen om zich aan te passen aan de veranderende eisen die de samenleving aan hen stelde.

Aanpassing van democratische procedures vond plaats in 1992, toen de Waterschapswet van kracht werd. Deze had echter niet het beoogde effect – namelijk het zichtbaarder maken van het regionale waterbeheer voor de gewone burger. Waterschappen bleven tamelijk onbekend bij het grote publiek. De provinciale milieufederaties mobiliseerden groene bestuurders, die vooral in de categorie ingezetenen zitting konden nemen. Zij werden dus door een klein groepje kieslustige stadsbewoners gekozen, wat aangeeft dat vooral een bepaalde groep ingezetenen ging stemmen; namelijk diegenen die een belang aan natuur hechtten.

Niet de democratische legitimiteit richting de burger werd dus vergroot; vooral het natuurbelang werd als gevolg van de Waterschapswet in 1992 op de agenda gezet. Een groep geëngageerde wetenschappers, die zich formeerde onder de noemer milieukunde, speelde hierin al vroeg een belangrijke rol: zij gaf op het regionale niveau via samenwerking met ambtenaren vorm en inhoud aan het beleid van integraal waterbeheer. Milieufederaties zorgden er vooral voor dat het belang van natuur een plek kreeg op de

bestuurlijke agenda van waterschappen.

De vraag rond de democratische legitimiteit van waterschappen blijft bestaan. In 2008 is het lijstenstelsel ingevoerd om de herkenbaarheid van waterschapsbestuurders te vergroten. Dat heeft niet geleid tot een hogere opkomst bij waterschapsverkiezingen. Regionaal waterbeheer is niettemin een zaak die – nog altijd – vele en zeer diverse partijen aangaat. Wellicht kan een stuk democratische controle – in plaats van hoofdzakelijk via de geldende democratische procedures – via participatie in zorgvuldig ontworpen processen van kennisproductie worden georganiseerd. Kennisproductie wijkt af van de gebruikelijke inspraakmogelijkheden en participatieve methodes die waterschappen al volop hebben ontwikkeld. Het gaat bij kennisproductie om het op een slimme manier delen van kennis.<sup>6</sup> Waterschappen zelf hebben unieke gebiedskennis. Burgers hebben die tot op zekere hoogte ook. Het gaat bij genoemde processen om het laten meewegen van kennis van burgers in besluitvormingsprocessen. Waterschappen moeten burgers niet enkel betrekken op basis van hun belang bij waterbeheer, maar ook op grond van zijn of haar kennis van de eigen leefomgeving. ■

---

## SUMMARY

---

Water district authorities in the Netherlands have for centuries been the subject of discussion on their democratic legitimization. They claim to be democratic institutions, whereas many doubt their democratic legitimacy due to low voter turnouts. This article analyses one way in which water district authorities have tried to counter these discussions. It consists of a broadening of their scope in water management towards issues concerning water quality and environmental issues. In order to do so, they needed to develop knowledge on these issues. This article ends with a short reflection on how water district authorities may enhance their democratic legitimacy via processes of knowledge co-creation.

---

- 
- \* Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek dat ik verrichtte in de periode 2005-2010 voor mijn proefschrift 'Tussen wetten en weten: de rol van kennis in waterbeheer in Transitie' (Blankesteijn, 2011). Een (papieren) exemplaar van het proefschrift kunt u opvragen via de auteur.
- 1 Zie Havekes (2008). Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging: de institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar. SDU: Den Haag, en: Toonen, T.A.J., Dijkstra, G.S.A. & Van der Meer, F. van der (2006). Modernization and reform of Dutch Water Boards: resilience or change? *Journal of institutional economics*, 2(2), 181-201.
  - 2 Ik heb er in dit artikel voor gekozen om de discussie over het bestaansrecht van waterschappen te belichten vanuit het perspectief van een veranderende invulling van waterbeheer zelf, door de waterschappen en de daardoor ontstane veranderende behoefte aan kennis. De focus in dit artikel komt voort uit de theoretische inkadering van mijn onderzoeksvraag in mijn promotieonderzoek, waarin ik het theoretische verband tussen legitimiteit en kennisontwikkeling verder uitwerk. Op deze theoretische beschouwing gaat dit artikel niet in. Hiervoor verwijs ik naar mijn proefschrift. Deze focus betekent wel dat ik andere drivers van veranderingen hier deels buiten beschouwing laat – met uitzondering van een aantal algemene maatschappelijke veranderingen, veranderingen in wetgeving en beleid en veranderende opvattingen over wetenschap. Dat wil niet zeggen dat er geen andere drivers zijn.
  - 3 Giebels, L.A.M. (2002). *Hollands water: Het Hoogheemraadschap van Rijnland na 1857*. Utrecht: Matrijs.
  - 4 Warmink, M. (1996). *De waterschapsbesturen: het spel en de knikkers: een schets van de waterschapsbesturen na intreding van de categorie ingezetenen, gezien door de ogen van elf groene bestuurders*. Den Haag: Projectteam NW4 Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee. Lenteren, C. van, & Bok, C. de (2002). *Blauw en groen in het waterschap: Inventariserend onderzoek naar de invloed van groene waterschapsbestuurders op het waterschapsbeleid*. Utrecht: Wetenschapswinkel Biologie/Milieukunde en Omgevingsbeleid.
  - 5 Dijk, J.R. van & Honing, H. van der (1993). Regge en Dinkel, met visie verder. In: *Waterbeheer, dynamiek in denken en doen* (pp. 11-27). Almelo: Waterschap Regge en Dinkel.
  - 6 Voor een beschouwing van de mogelijkheden van kennisproductie in de beleidscontext, zie bijvoorbeeld Boon, W. & Horlings, E. (2013). *Kenniscopproductie voor de grote maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: Rathenau Instituut.