



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Waterschappen: een bredere blik op droge voeten en schoon water

Hekert, J.

### Citation

Hekert, J. (2008). Waterschappen: een bredere blik op droge voeten en schoon water. *Bestuurskundige Berichten*, 23(2), 6-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211683>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211683>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Waterschappen

## Een bredere blik op droge voeten en schoon water

Door Jasper Hekert

Nederland en het poldermodel zijn twee onlosmakelijk met elkaar verbonden begrippen. In de loop van de twaalfde eeuw rees met het water ook de noodzaak voor een regionale aanpak van het waterstaatsbeheer.

Belanghebbenden die zelf actief waren in de lokale gemeenschap sloten overeenkomsten met anderen en veelal door particulier belang kwamen zo de eerste waterschappen tot stand. Vanuit bestuurskundig oogpunt zijn waterschappen interessante studieobjecten. "Hoe zijn taken verdeeld" en "hoe is de verantwoording geregeld" zijn wezenlijke vragen die je kunt stellen bij een dergelijke organisatievorm. In dit artikel meer over het waterschap, de geschiedenis en een korte schets van de interne organisatie.

**H**et eerste officiële waterschap was de "Utrechtse Sticht" in het begin van de twaalfde eeuw. Men damde de Kromme Rijn af onder Wijk bij Duurstede van de bovenloop ten behoeve van een nieuwe nederzetting. In de loop van de 15e eeuw vond men de bemaling met windmolens uit waardoor bepoddering van grote gebieden mogelijk werd. Vanaf de 16e eeuw werd het technisch mogelijk om hele meren droog te malen. Dit was vooral duidelijk in de provincie Noord-Holland door de toename van het stedelijk kapitaal (Amsterdam). In Holland, Overijssel en Friesland ontstonden door het droogmalen

van veenplassen (ontstaan door turfwinning) nieuwe waterschappen.

Het ontstaan van waterschappen valt dus samen met het algemeen en particulier belang. Sinds de Grondwet van 1848 zijn waterschappen volwaardige overheidslichamen.

Hierbij is de waterschapswet opgesteld waarin artikel 1 de volgende definitie hanteert: "...als een lichaam van openbaar bestuur welk de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied tot doel heeft...". Hier treffen we het kernbegrip 'waterstaat' wat verwijst naar de waterstaatszorg. De bestaansreden van het waterschap is voornamelijk die van functioneel bestuur. Daar waar gemeenten en provincies een territoriale indeling kennen, is dit niet het geval bij de waterschappen. Het kan dus ook voorkomen dat er meerdere waterschappen actief zijn binnen één gebied. De motivatie achter de functionele indeling is gebaseerd op enkele fundamentele uitgangspunten. Allereerst vereist de waterstaatkundige situatie in Nederland een daarop toegesneden bestuursvorm, daar andere (doelende op territoriale) hierin niet kunnen voorzien. Ten tweede is er bij waterbeheer sprake van een direct

belang bij de juiste taakuitoefening van het waterschap. Diegenen die in het gebied wonen hebben er belang bij dat het waterschap goed functioneert. Daarnaast komt de financiering van waterschappen namelijk tot stand door de ingezetenen die heffingen betalen.

Het waterschap neemt in het geheel van het waterstaatsbeheer een aparte plaats in. Zij heeft een bijzondere plaats, maar is niet exclusief. Dit houdt in dat ook het Rijk, de Provincie en Gemeentebelast kan zijn met bepaalde waterschapstaken. De provincie (GS) is belast met toezicht op de waterstaat en de waterschappen.

### Toenemende complexiteit, afname waterschappen?

Rond 1950 waren er 2500 waterschappen in Nederland, met een omvang variërend van vele tienduizenden tot slechts enkele hectaren, maar ook variërend van een zeer omvangrijk tot een zeer miniem takenpakket (zoals bijvoorbeeld het brugschap, dat slechts het onderhoud van één enkele brug als taak had). In het midden van de negentiger jaren waren er in Nederland nog 110 waterschappen actief. Inmiddels staat de teller op 27 waterschappen (zie [www.uvw.nl/waterschap](http://www.uvw.nl/waterschap)).



Het nieuwe kantoor van het Hoogheemraadschap Rijnland in het Bio Science Park te Leiden

De eerste aanleiding voor een reductie van het aantal waterschappen was de watersnoodramp van 1 februari 1953 in Zeeland. Mede door een gebrek aan coördinatie was men niet in staat adequaat te reageren op deze situatie. Concentratie van het dijkbeheer luidde de eerste stap in naar een vermindering van het aantal waterschappen.

Daarnaast leidde een toenemende maatschappelijke complexiteit tot een veelvoud aan belangen hetgeen de coördinatie van taken niet ten goede kwam. Ook de intensiteit van organisatorische en administratieve problemen vroegen om lichamen met een krachtig bestuur, een groter financieel draagvlak en een goed werkend ambtelijk apparaat. Al deze factoren tezamen leidden tot de eerste stappen naar schaalvergroting van het waterschap.

### Complexiteit

Met de toenemende maatschappelijke complexiteit nam ook de (noodzakelijke) regeldruk in Nederland toe. In 1969 kwam de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren waarbij het Rijk de provincie de taak gaf zorg te dragen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Dit vroeg

#### Concrete waterschapstaken:

- zorg waterkering
- kwantiteitsbeheer oppervlaktewater
- kwaliteitsbeheer oppervlaktewater

Samen zijn dit de hoofdtaken van het waterschap, één van deze is vereist om een waterschap te zijn (Waterschapswet art. 1 lid 2).

om een delegatie van bevoegdheden aan bestaande, -danwel nieuw op te richten-, waterschappen. Noodzakelijkerwijs ontstond de vraag naar grote eenheden om zo een integrale aanpak te realiseren van de problemen omtrent de waterkwaliteit.

Integraal waterbeheer duidt op de verwevenheid van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening in Nederland. Deze verwevenheid impliceert per definitie dat afstemming tussen de verschillende deelgebieden noodzakelijk is. Dit gebeurt in hoofdlijnen door het provinciaal waterhuishoudingsplan waarin rekening wordt gehouden met andere provinciale plannen (waaronder het streekplan en het milieubeleidsplan). Veel afstemming hieromtrent vindt plaats tussen de gemeente en het waterschap.

### Bestuur van het waterschap

Het waterschap heeft een algemeen bestuur waarbij de zetelverdeling is vastgelegd in een reglement door Provinciale Staten. Zij worden telkens benoemd voor een periode van vier jaar. Dit geschiedt in twee stappen: allereerst worden de zetels verdeeld over de verschillende taken van het waterschap, vervolgens bepaalt het aandeel van de taak in de kosten de zetelverdeling over de categorieën. Naast een algemeen bestuur, wat het hoogste orgaan van het waterschap is, kent het waterschap ook een Dagelijks Bestuur (DB), de grootte hiervan varieert tussen de vier en acht leden. Het DB kent een collegiale besluitvormingsprocedure, wat inhoudt dat het bestuur als geheel verantwoordelijk is voor de genomen besluiten. Naast het algemeen en dagelijks bestuur van het waterschap is er ook nog een waterschapsvoorzitter. Deze staat ook wel bekend als dijkgraaf of watergraaf, dit verschilt per waterschap. Deze voorzitter wordt benoemd door de regering en zetelt voor een periode van zes jaar.

### Financiën van het waterschap

Het waterschap verkrijgt het grootste deel van zijn financiën via het heffen van belastingen aan de ingezetenen. Een klein deel van de inkomsten van het waterschap loopt via de gemeente en is afkomstig uit het gemeentefonds (die veelal berusten op een tegemoetkoming in de kosten van het wegenbeheer).

#### Hoe zat het ook alweer?

Provinciale Staten (PS) staan aan het hoofd van een provincie en vormen het algemeen bestuur. Deze worden gekozen voor een periode van vier jaar. Hoofdtaken zijn het vaststellen van het beleid en toezien op de uitvoering daarvan. Gedeputeerde Staten (GS) vormen samen met de Commissaris van de Koningin het dagelijks bestuur van de provincie. Zij treden tegelijk af met de leden van Provinciale Staten. Gedeputeerden hebben als voornaamste taak het voorbereiden en vervolgens uitvoeren van besluiten van Provinciale Staten. Door de dualisering (maart 2003) zijn Gedeputeerden geen lid meer van de Provinciale Staten en hebben zij hier ook geen stemrecht meer in.

Via de provincie ontvangt het waterschap uit het provinciefonds ook nog enkele financiële middelen, deze worden via decentralisatie overgeheveld.

Het principe dat ten grondslag ligt achterdewerkingvanhetwaterschapis detrits'belang-betaling-zeggenschap'. Deze waterschapsomslagen betroffen vroeger een directe verplichting van de belanghebbenden tot het onderhoud van waterstaatswerken, zoals bijvoorbeeld een brug, het vrijhouden van de sloten en het onderhoud van waterkeringen. Dit werd in grotere waterschappen evenredig verdeeld over het aantal landeigenaren, (die overigens daardoor veelal zitting namen in het bestuur van het waterschap en op deze wijze dus ook meebeslisten over hun eigen geld) een principe dat beter bekend staat als 'verhoefslaging'.



Het oude monumentale gebouw van het Hoogheemraadschap Rijnland aan de Breestraat te Leiden

Factsheet Waterschappen:

Werknemers: 11.000  
 Lengte primaire waterkeringen: 3.450 km  
 Lengte belangrijke waterlopen: 55.000 km  
 Zuiveringsinstallaties: 390  
 Gezuiverde vervuilingseenheden: 23 miljoen

Financieel:  
 belastingopbrengsten 2007 in miljoenen euro's:

Ingezetenenomslag	278
Omslag gebouwd	387
Omslag ongebouwd	150
Verontreinigingsheffing	1.258
TOTAAL:	2.073

Zelden is er nog sprake van een omslagheffing in natura, daar hier de garantie van het tijdig en goed uitvoeren van de onderhoudswerkzaamheden ontbreekt.

Belangrijke werken, zoals dijken en grote watergangen zijn daarom ook 'gemeen gemaakt', waardoor deze tot de onderhoudstaak van het waterschap vallen. Het principe wat vervolgens gebruikt wordt om de kosten van het onderhoud te dekken noemt men de 'kostenomslag'. Volgens ditzelfde principe worden heden ten dage de waterschappen nog steeds gefinancierd.

Grofweg bestaat de indeling voor het omslagsysteem uit ingezetenen (burgers woonachtig in het gebied waar het waterschap actief is), omslag gebouwd (huiseigenaren, waaronder ook pachters en de gebruikers van een bedrijfspand), omslag ongebouwd (boeren en eigenaren van overige gronden). Tenslotte is er nog de verontreinigingsheffing. Volgens de Wet Verontreiniging



Een waterzuiveringsinstallatie van het waterschap 'Rivierenland'.

Oppervlaktewateren (WVO) geldt dan ook het adagium "de vervuiler betaalt". Deze heffing wordt berekend naar het aantal vervuilingseenheden (v.e.) volgens artikel 18 van de WVO. De verontreinigingsheffing is primair bedoeld om de kosten te dekken van de reiniging van afvalwater voordat het geloosd kan worden. In Nederland zijn ongeveer 390 zuiveringsinstallaties 24 uur per dag bezig om water te reinigen voor lozing.

Een andere inkomstenbron voor het waterschap is het heffen van precariobelasting, leges en rechten (zoals brug-, haven- en sluisgelden).

Waterstaatszorg: "...dat deel van de zorg van de overheid dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding en de wegen en dat als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en de bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu."<sup>1</sup>

Precario houdt in: "het hebben van voorwerpen onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde, aan het waterschap toebehorende gronden en wateren."

**Toezicht op het waterschap**

Het waterschap neemt besluiten die van grote impact zijn voor het gebied waarin zij actief is. En zoals men gewend is binnen het openbaar bestuur zijn niet alle besluiten eenduidig van aard. En zijn grofweg twee manieren om het waterschap te controleren. Deze controle vindt plaats door GS. In de eerste plaats is er de mogelijkheid tot preventief toezicht. Hiervoor kunnen diverse motieven bestaan, zoals beleidsbewaking, kwaliteitsbewaking, financiële motieven en rechts- en belangenbescherming.

Naast preventief toezicht is er ook de mogelijkheid tot repressief toezicht door GS. Volgens artikel 156 van de waterschapswet kan GS besluiten van het waterschap vernietigen indien zij in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. Daarnaast kan GS,

hangende het onderzoek naar een besluit van het waterschap, dit besluit schorsen. Overigens impliceert vernietiging van het besluit van het waterschap ook de vernietiging van alle rechtsgevolgen van dit besluit. Andere mogelijkheden om in te gaan tegen een besluit van het waterschap is administratief beroep aantekenen bij GS of in beroep gaan bij de administratieve rechter (dit volgens artikel 8:1 Algemene Wet Bestuursrecht).

Een andere vorm van toezicht op het waterschap is het zogenaamde 'positief toezicht', hierbij heeft GS

de mogelijkheid om staking van de werkzaamheden te bevelen indien deze werkzaamheden zonder toestemming van GS worden uitgevoerd. Sinds 1 januari 1994 is het ook mogelijk om via de Nationale Ombudsman tegen een besluit van het waterschap in te gaan.

**Tot slot**

Het waterschap is een belangrijk onderdeel van het openbaar bestuur, aangezien zij ervoor zorgt dat wij allen droge voeten houden en de waterkwaliteit en waterkwantiteit gewaarborgd is en blijft. Door middel van belastingen en andere heffingen betalen de ingelanden voor de taken die het waterschap uitvoert, waarbij de trits 'belang-betaling-zeggenschap' de waarborg van het systeem is. Het Nederlandse polderlandschap bood de ideale broedplaats voor het ontstaan van een dergelijk democratisch systeem dat ons uiteindelijk de wereldfaam heeft bezorgd van het waterbouwkundig vernuft onder de zeespiegel.



Overzichtskarta van de waterschappen in Nederland



Van 13-25 november 2008 vinden de landelijke waterschapsverkiezingen plaats. Deze verkiezingen zorgen ervoor dat burgers, door het kiezen van een algemeen bestuur, invloed kunnen uitoefenen op de werkwijze van het waterschap.

Noten:  
 1. "Commissie Waterschapsbestuur (1979), Het bestuur van het waterschap, in: Havekes, H.J.M., et al (1994) Het waterschap in kort bestek, 's Gravenhage: VUGA.  
 Bronnen:  
 -Elk, Karen van, (1990), Waterschappen, provincies en gemeenten, Amsterdam: Centrum voor lokaal bestuur van de Wiardi Beckman Stichting  
 -Havekes, mr. H.J.M. et al, (1994/1995) Het waterschap in kort bestek, 's Gravenhage: VUGA  
 -zie voor meer informatie: www.uvw.nl