



Waterschap in beweging?



‘Waterschap in beweging?’

Wat is de toekomstige rol van het waterschap m.b.t. de (integrale) ontwikkelingen op het gebied van waterbeleid.

*Jelle Reitsma
Afstudeerrapportage Rijksuniversiteit Groningen
Technische Planologie
Augustus 2010*





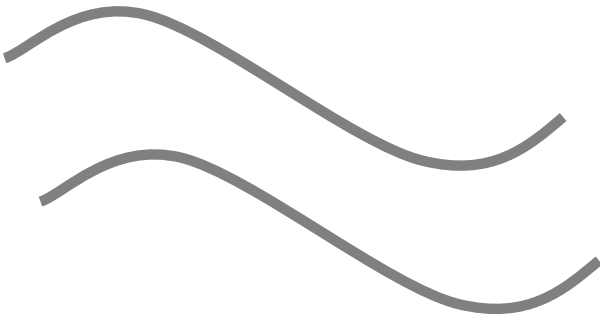
Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1. DE ROL VAN HET WATERSCHAP	4
1.1. INLEIDING	4
1.2. PROBLEEMSTELLING	5
1.3. DOELSTELLING.....	7
1.4. ONDERZOEKSOPZET	9
1.4.1. INLEIDING	9
1.4.2. AFBAKENING.....	9
1.4.3. OPBOUW RAPPORT	10
2. THEORETISCH KADER	11
2.1. INLEIDING	11
2.2. THEORETISCHE ACHTERGROND.....	11
3. DE ORGANISATIE VAN WATERBEHEER DE AFGELOPEN EEUWEN	17
3.1. INLEIDING	17
3.2. HISTORISCH PERSPECTIEF OP DE ROL(LEN) VAN HET WATERSCHAP	17
3.3. WATERSCHAPPEN IN HET NETWERK VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING.....	27
3.4. INSTRUMENTARIA WATERSCHAP	28
3.5. CONCLUSIE.....	30
4. WATERBELEID	32
4.1. INLEIDING	32
4.2. ONTWIKKELINGEN	32
4.3. TAKENVERDELING IN NEDERLANDS WATERBELEID	39
4.4. TOEKOMSTPERSPECTIEF WATERBEHEER.....	41
4.5. CONCLUSIE.....	45
5. WATERBEHEER IN HET BUITENLAND	48
5.1. INLEIDING	48
5.2. FRANKRIJK	48
5.3. CONCLUSIE.....	54
5.4. ENGELAND	55
5.5. CONCLUSIE.....	60
6. BESCHOUWING WATERBEHEER VS. WATERSCHAP	61
6.1. INLEIDING	61
6.2. ANALYSE	61
7. CONCLUSIE	68
7.1. PROCES	68
7.2. OVERHEIDSROLLEN	70
7.3. BEANTWOORDING PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	72
7.4. AANBEVELINGEN	73
8. LITERATUURVERANTWOORDING	77



8.1. LITERATUURLIJST.....	77
8.2. VEEL GEBRUIKTE WEBADRESSEN	78
BIJLAGE 1: STANDPUNTEN VERSCHILLENDE OVERHEDEN OVER WATERBEHEER	79

Waterschap



in beweging?



1. De rol van het waterschap

1.1. Inleiding

Een belangrijk aandachtsveld in de planologie is het waterbeheer. Het is duidelijk dat water en ruimtegebruik een grote wisselwerking kennen. Tot in de jaren zeventig werd deze wisselwerking in het beleid nauwelijks onderkend. De ruimtelijke ordening gaf functies aan gebieden en de waterschappen hadden tot taak om beheer uit te voeren dat bij de bestemming paste. Door een aantal ontwikkelingen is deze eenvoudige benadering achterhaald (H. Voogd, J. Woltjer, 2009). Zo is het aantal functies dat water gebruikt (recreatie, wonen, bedrijvigheid, etc.) in de loop der tijd toegenomen. Daardoor wordt het steeds moeilijker om deze claims op het water goed op elkaar af te stemmen. Bovendien is er een groeiende gedachte in het waterbeheer voor de ecologische betekenis. Daardoor is meer afstemming nodig tussen de verschillende onderdelen van het watersysteem (oppervlakte, grondwater, waterbodems, oevers) en de bestemming en inrichting van het watersysteem en het grondgebruik (4^e nota Waterhuishouding).

De afgelopen vijftien jaar heeft zich op het terrein van het waterbeheer een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan (IPO, 2005).

De brede, integrale gebiedsgerichte aanpak van het nieuwe waterbeleid staat hoog op de politieke agenda. In de afgelopen jaren is er ook sprake van een toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor de waterstaatszorg in hoogwater-, wateroverlast- en watertekortsituaties.

De rijksoverheid legt in haar decentralisatiebeleid de integrale regionale gebiedscoördinatie bij de provincies neer (IPO, 2005).

Door deze ontwikkelingen zijn de bestuurlijke verhoudingen veranderd. Deze verandering loopt parallel aan de vraag uit de samenleving naar de verantwoordelijkheidsverdeling in de publieke sector. De provincies worden in hun rol, als insteller van en toezichhouder op de waterschappen, meer aangesproken op de taakuitoefening door de waterschappen. Dit leidt tot afstemmingsvraagstukken in de verhouding provincie en waterschap en vraagt om een nieuwe invulling van de relatie tussen het algemene (provinciale) en het functionele (waterschaps)bestuur. Het vinden van oplossingen voor de huidige problemen op watergebied vereist meer samenhang met andere beleidsterreinen (partnership), een functionele afweging van belangen van het waterschapsbestuur vanuit een brede kijk, en een algemene afweging van belangen door de provincie (complementariteit). Dit vraagt om een nadere afstemming van taken, een duidelijke toedeling van rollen van waaruit deze taken worden ingevuld, en om het maken van afspraken over het provinciale toezicht voor die situaties waaruit blijkt dat het vastgestelde beleid niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (IPO, 2005).



1.2. Probleemstelling

Het waterbeleid is continu in ontwikkeling. Althans, dat is de bedoeling. Het (oude) sectorale denken moet plaatsmaken voor een brede integrale benadering.

Waar voorheen alle beleidsterreinen sterk verkokerd werden aangestuurd, zal in toekomst breed samengestelde beleidspakketten geformuleerd moeten worden. Een verandering wordt mede aangewakkerd door de klimaatsveranderingen en de veranderingen in de samenleving. Van oudsher is het waterschap een typisch voorbeeld van verkokering. Het waterschap heeft namelijk een eigen functioneel takenpakket en zag daarbij voornamelijk niet verder dan de eigen schutting. Echter door allerlei ontwikkelingen en de steeds complexer wordende maatschappij is deze wijze van handelen niet meer toereikend. Daarvoor is iets nieuws in het leven geroepen: de integrale benadering.

Besturen wordt steeds meer een proces. Overheden opereren steeds minder alleen en steeds meer samen met andere overheden en met (groepen uit) de samenleving. In netwerken en in verschillende bestuurlijke vormen, in verschillende samenstellingen al naar gelang het onderwerp (Poorter, 2005).

Na het gebiedsgericht werken volgde de ontwikkelingsplanologie: bewoners, gemeenten en projectontwikkelaars overleggen met elkaar over stedelijke ontwikkelingen en in toenemende mate ook samen met waterschappen, landbouw en natuurbeheerders over ontwikkelingen in het landelijke gebied. WB21 (Waterbeheer 21^e eeuw) en KRW (KaderRichtlijn Water) maken goed geregisseerde en georganiseerde gebiedsprocessen noodzakelijk (www.helpdeskwater.nl).

Er is èèn heel dominante gebeurtenis die het denken over integrale waterwetgeving flink verder heeft gebracht, en dat is de totstandkoming van de Europese Kaderrichtlijn water. De stroomgebiedbenadering en de resultaatverplichting van de KRW vragen meer dan voorheen coördinatie en afstemming van planvorming en besluitvorming tussen de verschillende overheidslagen (verticaal) en tussen de verschillende beleidsvelden (horizontaal). Er dient een verregaande integratie plaats te vinden, om alle deelgebieden bij elkaar te brengen voor een kordate uitvoering van de KRW. Om tot een optimale integratie te komen, zal de nodige energie vergen (Milieu en Natuurplanbureau, 2006).

Een van de partijen die hier nauw bij betrokken is, is het waterschap. Op het gebied van waterbeheer spelen zij een zeer belangrijke rol. Ook zij zullen als gevolg van de Waterwet en KRW vergaand moeten integreren/samenwerken met andere instanties van andere beleidsterreinen, waar het waterschap zich voorheen concentreerde op èèn aspect, namelijk het waterbeheer. Naar de toekomst toe, zal het waterschap toe moeten werken naar een integrale benadering van waterbeheer, als onderdeel van de totale ruimtelijke ordening. Waar voorheen het waterschap vooral sectoraal functioneerde, zal er overgestapt moeten worden naar een meer facetgerichte planning. Gelet op deze verschuivingen zal ook de plek/rol van het waterschap opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden en biedt mogelijk nieuwe kansen.



De probleemstelling luidt:

“Wat is de toekomstige rol voor het waterschap gerelateerd tot het water- en ruimtelijke beleid in Nederland”

In de onderzoeksrapportage zal nader worden uiteengezet wat de gevolgen voor het waterschap zijn met betrekking tot de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van waterbeleid. Hierin wordt expliciet gekeken naar de integratie van het waterschap naar andere relevante beleidsterreinen.

Naar aanleiding van de probleemstelling zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen ontleden de probleemstelling tot bij de kern. Gaandeweg deze rapportage zal geprobeerd worden om stuk voor stuk de onderzoeksvragen beantwoordt te krijgen. De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- Wat is de plannende rol van waterschap in het nieuwe millennium, zoals onder andere verwoordt in de Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21^e eeuw?
- Wat was tot nu toe de rol van het waterschap, op het gebied van de ruimtelijke ordening?
- In hoeverre heeft het waterschap zich aangepast aan de nieuwe trends in het ruimtelijke en waterbeleid?



1.3. Doelstelling

De insteek van dit onderzoek is in hoeverre het huidige waterschap in zijn bestaande hoedanigheid bestand is tegen de huidige en komende ontwikkelingen op het gebied van ruimte en specifiek op het gebied van waterbeheer. De Nota Ruimte (2006) geeft het ook treffend aan: Een van de drie ontwikkelingen is namelijk:

- o op een duurzame en efficiënte wijze ruimte scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies;

Met name het op een duurzame en efficiënte wijze ruimte scheppen is een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek. De trend van tegenwoordig is schaalvergroting (bv. grotere waterschappen en gemeentes) en het integraal werken (meerdere disciplines aan een tafel). Ook het Nationaal Waterplan 2009 (Het Nationaal Waterplan sluit aan op andere rijksnota's zoals de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, de Mobiliteitsaanpak en de Agenda Landschap), kan het niet treffender aangeven:

- o Waterbeheer is een gezamenlijk proces van alle overheden in zogenaamd medebewind: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Betrokkenheid van alle relevante partijen, zowel publiek als privaat, bij zowel het definiëren van de opgaven als het vinden van oplossingen vindt het kabinet van groot belang. De samenwerking binnen stroomgebieden staat centraal bij de werkwijze van de onderlinge overheden. De uitwerking van maatregelen vindt op alle niveaus zo veel mogelijk gebiedsgericht plaats, waarbij verschillende opgaven worden gecombineerd in integrale oplossingen.

Centrale vraag is dan ook of het huidige waterschap kan anticiperen op dergelijke ontwikkelingen. Ook zal geprobeerd worden aan de hand van de analyse conclusies te trekken met daaruit voortvloeiend een aantal aanbevelingen die als handvaten gebruikt kunnen worden voor het anticiperen op de toekomstige ontwikkelingen.

De focus in het rapport ligt op welke rol het waterschap met betrekking tot waterbeheer heeft gespeeld en welke (gewenste) rol het waterschap in de toekomst zou moeten spelen. De oude, zorgzame rol van de overheid verandert steeds meer in een voorwaarde scheppende rol voor zover er al geen sprake is van ook taken afstoten (Platform Gemeenschapsfondsen, 2005). Deze verschuiving is ook zichtbaar bij het waterschap. Vroeger een zeer invloedrijk instituut (met min of meer monopolypositie), maar tegenwoordig is het waterschap een organisatie die 'slechts' een puzzelstuk is op het gebied van de ruimtelijke ordening (waar waterbeheer onderdeel vanuit maakt). Deze algehele move van de rol van de overheid zal ook de nodige consequenties met zich meebrengen voor het waterschap, en zal hierop (waarnodig) moeten anticiperen. Om meer grip te krijgen op de rollen van de overheid wordt in theoretisch kader eerst gedetailleerd aangegeven welke rollen de overheid kan bekleden. Zodoende kan ook vastgesteld worden welke rollen het waterschap tot nu toe heeft bekleed. Aan hand van deze uiteenzetting kan het waterschap vs. waterbeheer steeds gereflecteerd worden aan deze verschillende overheidsrollen.



Concreet wordt in dit onderzoek geprobeerd een passend antwoord te vinden op de probleemstelling en onderzoeksvragen. Belangrijk hierin is inzicht verkrijgen en uitspraken doen over de (mogelijke) rol van het waterschap in de toekomst. Uiteindelijk moet de analyse leiden tot een venster voor de toekomst, waarin de mogelijke positie van het waterschap duidelijk wordt gemaakt, in de arena van de ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot de al eerder genoemde ontwikkelingen doemen er verschillende geluiden op over de toekomstige functie van het waterschap. Zo is er bijvoorbeeld het idee in de Tweede Kamer om het waterschap op te heffen en de taken onder te brengen bij de provincies. Echter met deze analyse wordt geprobeerd eerst een objectief beeld te schetsen van de huidige en toekomstige ontwikkelingen, waarna objectief aanbevelingen kunnen worden gedaan over de toekomstige rol van het waterschap in het waterbeheer.



1.4. Onderzoeksopzet

1.4.1. Inleiding

Dit onderzoek naar de rol van het waterschap in waterbeheer staat een brede benadering voor. In het theoretisch kader worden een aantal mogelijke rollen aangegeven die een overheidsorganisatie kan innemen. In dit onderzoek gaat het dus over de mogelijke overheidsrollen van het waterschap. Hierbij is sprake van explorerend (verklarend) onderzoek. Op een verkennende wijze worden de verschillende overheidsrollen benoemd en gereflecteerd aan het waterbeheer en waterschap. Hierna vindt een analyse plaats waaruit uiteindelijk conclusies en aanbevelingen worden gedaan, omtrent de toekomstige rol van het waterschap. Om inzicht te verkrijgen in de verschillende overheidsrollen en de ontwikkelingen in het waterbeleid is in eerste instantie hiertoe voornamelijk literatuuronderzoek verricht.

Het voorliggende rapport is grotendeels een kwalitatief onderzoek. Op basis van literatuuronderzoek is een uiteenzetting gemaakt van de ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer en bepaalde meningen die heersen op het gebied van waterbeheer. Naast de gebruikelijke literatuur is ook veelvuldig gebruik gemaakt van beleidstukken van diverse instanties en literatuur wat op internet te vinden is. De huidige ontwikkelingen/wetgeving/beleidsdocumenten zijn voornamelijk van internet gehaald, aangezien deze een actuele stand van zaken kunnen geven.

Voor een beschrijving van het waterbeheer in Engeland en Frankrijk is veelal literatuur gebruik dat via het internet beschikbaar is. De analyse daarna is een geïntegreerde beschouwing van literatuur, meningen/opvattingen uit het werkgebied en het leggen/zoeken van dwarsverbanden en overeenkomsten cq. verschillen. Deze zaken worden vervolgens meegenomen naar de conclusies waar deze worden gerapporteerd en uiteindelijk aanbevelingen worden gedaan. Aan het einde van elk hoofdstuk vindt een samenvatting plaats waar de belangrijkste conclusies worden neergezet en vindt een reflectie plaats aan de hand van de verschillende rollen zoals deze in het theoretisch kader worden beschreven.

1.4.2. Afbakening

Gezien de planologische achtergrond wordt de rol van het waterschap in dit onderzoek zoveel mogelijk gereflecteerd aan het waterbeleid en waterbeheer. Aangezien de bestuurlijke organisatie van een waterschap zeer nauw verweven is met de rol die het waterschap kan aannemen wordt dit ook in dit onderzoek op hoofdlijnen behandeld. Nader onderzoek op dit gebied is van bestuurskundige aard.

Gezien waterbeleid pas halverwege de jaren '70 van de vorige eeuw nadrukkelijk zijn plaats kreeg wordt dit in het onderzoek als startpunt genomen voor het waterbeleid. Het waterschap als organisatie wordt beschreven vanaf zijn ontstaan. Zodoende kan een goed beeld geschetst worden wat de rol(len) van het waterschap in het (verre) verleden was/waren. Onlosmakelijk met de rol(len) van de overheid zijn ook de verschillende burgerrollen. In dit onderzoek worden deze burgerrollen ook benoemd en waar nodig meegenomen. Echter de focus in dit onderzoek zal liggen op het gebied van de overheidsrollen in relatie tot het waterbeheer c.q. het waterschap.



1.4.3. Opbouw rapport

In eerste instantie zijn de probleemstelling en bijbehorende deelvragen geformuleerd. Vervolgens worden de doelstellingen, onderzoeksopzet en het theoretisch kader uiteengezet. Daarna volgt een beschouwing over de ontstaansgeschiedenis van het waterschap en zijn organisatie. Hierbij ligt het startpunt in de middeleeuwen, waarin de eerste groepjes boeren de voorloper van het huidige waterschap oprichten. Vervolgens wordt ingegaan hoe het waterschap zich tot nu toe heeft ontwikkeld. In het vervolgende hoofdstuk wordt ingegaan op het waterbeleid. Startpunt vormt hierin de jaren '70 van de vorige eeuw, met het document "Anders omgaan met water". Daarna wordt het toekomst perspectief van waterbeheer en mogelijke ontwikkelingen in het kort behandeld. Vervolgens wordt kort ingegaan op de belangrijke beleidsdocumenten op het gebied van waterbeleid of waarbij waterbeleid nauw betrokken is. Daarna wordt ingegaan over hoe het waterbeheer is georganiseerd bij onze burens, namelijk Frankrijk en Engeland.

Dan volgt een beschouwing waarbij een nadrukkelijk onderscheidt wordt gemaakt tussen de bestuurlijke en organisatorische aspecten met betrekking tot het waterbeleid. Hierin worden ook de dwarsverbanden en onderliggende relaties gezocht. Ook zullen hierbij de bevindingen van Frankrijk en Engeland worden meegenomen.

Aangezien de probleemstelling de rol van het waterschap bloot wil leggen, vindt aan het eind van elk hoofdstuk een korte samenvatting plaats waarin de mogelijke rollen worden beschreven.

De uiteindelijke resultaten zullen naast elkaar gelegd worden, en op basis hiervan een conclusie wordt gemaakt voor de beantwoording van de probleemstelling en deelvragen.



2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In navolging op de probleemstelling volgt in dit hoofdstuk een verdere definiëring van de problematiek en achtergrondinformatie. Daarnaast vindt een uiteenzetting plaats van de literatuur/meningen/opvattingen die toegespitst zijn rondom de probleem- en doelstelling. Dit hoofdstuk fungeert dan ook als raamwerk voor het vervolg van de rapportage.

2.2. Theoretische achtergrond

Water is altijd in beweging... echter de institutionele ontwikkelingen op watergebied staan ook niet stil. Waterbeheerders moeten steeds meer samenwerken met een breed scala aan belangengroeperingen en partijen. Hun rol verandert en ondergaat een verbreding: van vooral passief uitvoerend naar pro-actief uitvoerend en regisserend (www.levenmetwater.nl). Uiteraard is het een onophoudelijk proces, door de eeuwen heen, van nieuwe inzichten en technieken waarop het waterbeleid heeft geanticipeerd. Echter de laatste decennia zijn de ontwikkelingen in een stroomversnelling gekomen. Sinds de jaren zeventig heeft het sterk verkokerde beleid op overheidsniveau plaatsgemaakt voor een brede/integrale opvatting van zaken. Ook het waterbeleid/beheer ontkomt niet aan deze ontwikkelingen. Na in eerste instantie een interne integratie werd deze al gauw opgevolgd door de externe integratie (integratie met andere beleidsvelden).

Een belangrijke speler op het gebied van waterbeheer in Nederland is het waterschap. Samengevat worden door de volgende steekwoorden het takenpakket van een waterschap omschreven:

verzorgt het integraal beheer, kwantitatief en kwalitatief, van de watersystemen, waterkeringen en waterzuiveringen (Wetterskip Fryslan, 2009)

Echter van oudsher is het waterschap een zelffungerend orgaan welke belast is met specifieke taken op het gebied van waterbeheer. Interactie met andere overheden en beleidsvelden verliepen tot op heden stroefjes. Echter in de huidige tijdsgeest wordt een integrale benadering nagestreefd, waarbij interactie en communicatie van de overheid wordt verlangd. Een overduidelijk voorbeeld hiervan is de stroomgebiedsbenadering, waarbij verschillende beleidsvelden samenkomen en uiteindelijk gemeenschappelijke doelen worden nagestreefd.

In toenemende mate is het belangenkader waarbinnen de waterbeheerder werkt verbreed. Deze ontwikkeling heeft zich aanvankelijk in het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer afzonderlijk voorgedaan. Het waterkwantiteitsbeheer richt zich vanouds op de bescherming van het land tegen wateroverlast en de beschikbaarheid van voldoende water voor gebruikersgroepen. De gebruikersbelangen waren de landbouw, de drinkwatervoorziening en de scheepvaart. In de loop der tijd zijn daarbij gekomen de belangen van elektriciteitsvoorziening, industrie, recreatie en visserij. Recenter is de aandacht voor natuur en landschap (P. Glasbergen, 1993).

Het waterkwaliteitsbeheer was aanvankelijk gericht op de bestrijding van de meest hinderlijke en zichtbare verontreiniging van oppervlaktewateren. Centraal stond de bouw van zuiveringsinstallaties voor de sanering van lozingen van zuurstofbindende stoffen. Later richtte het beheer zich tevens op waterkwaliteitsdoelstellingen die verder reiken dan de zuivering van afvalwater. De doelstelling van een gezond aquatisch leefmilieu kwam meer centraal te staan. In beide sporen zien we dat naast mensgerichte belangen ook natuurgerichte belangen expliciet in



Waterschap in beweging?



beeld zijn gekomen. Een tendens die wordt versterkt als halfweg de jaren tachtig de watersysteembenadering wordt geïntroduceerd (P. Glasbergen, 1993).

Hoewel het beleidsconcept integraal waterbeheer niet alleen consequenties heeft voor de waterschappen, spelen zij wel een belangrijke rol bij de ontwikkeling en toepassing in de praktijk. Die rol is een andere dan in het verleden werd vervuld. De kracht van waterschappen als functioneel bestuurseenheid is door de eeuwen heen steeds geweest de afgebakende taak die vanuit een beperkt aantal belangen werd verricht. De beheerstaak was af te grenzen van de taken van het algemeen bestuur en leende zich goed voor afzonderlijke behartiging. Met de komst van het beleidsconcept 'integraal waterbeheer' treedt hierin een verandering op. Het functioneel bestuur moet nu nadrukkelijker worden beschouwd als ingebed in de algemene overheidstaak ten aanzien van het waterhuishoudkundig beleid. Van de waterschappen mag worden verwacht dat zij de uitoefening van hun taken zodanig inrichten dat daarmee, vanuit hun verantwoordelijkheid, een bijdrage wordt geleverd aan het beleid ten aanzien van het water in het algemeen (P. Glasbergen, 1993).

De vraag rijst dan ook of de traditionele benadering van het waterschap nog wel past in deze tijd en/of het waterschap in staat is hierop te anticiperen. Het waterschap zal zich de vraag moeten stellen hoe zij zich in toekomst moeten gaan opstellen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Is de traditionele benadering (normerend) nog toepasbaar of zullen zij zich moeten opstellen als 'één van de partners'. Kortom: welke rol dient het waterschap in te nemen binnen het waterbeheer. Momenteel worden de consequenties van de stroomgebiedsbenadering verder uitgekristalliseerd en worden de eerste plannen geëvalueerd. Deze benadering is niet alleen nieuw in ons land, maar geldt voor de gehele Europese Unie. De Europese regelgeving is ook aanjager van deze benadering (Kaderrichtlijn Water). Dit betekent ook dat in de andere landen momenteel hard wordt gewerkt om deze benadering te implementeren in hun wetgeving.

Het is dan ook interessant om eens bij de 'buren' te kijken om te zien hoe zij deze materie oppakken.

Er wordt zelfs hardop nagedacht over het voortbestaan van het waterschap. Tijdens de vorige tweede kamerverkiezingen kwam dit onderwerp nadrukkelijk aan de orde. In het NRC Handelsblad van 1 november 2006 werd door middel van het volgende artikel het vraagstuk uiteengezet:



Bestuurdersvloed bedreigt waterschap

Gepubliceerd: 1 november 2006 00:00 | Gewijzigd: 8 november 2006 18:42

Linkse partijen willen de waterschappen afschaffen ter bestrijding van 'bestuurlijke drukte'. Is dat niet vragen om een watersnoodramp?

Door onze redacteur Arjen Schreuder

Leiden, 1 nov. -Kan Nederland zonder waterschappen? „Ja”, antwoordt voormalig LTO-leidsman Gerard Doornbos, thans dijkgraaf van het hoogheemraadschap van Rijnland in Leiden. En wordt Nederland daar beter van? „Nee”, aldus Doornbos.

Nut en noodzaak van de waterschappen staan ter discussie. Niet voor de eerste keer in de aanloop naar verkiezingen twijfelen politici, bestuurders en publiek aan het bestaansrecht van de watermanagers. De complete linkerflank van de politiek bepleit in de verkiezingsprogramma's het opheffen van de waterschappen. De PvdA schrijft: „Tussen het rijk en de gemeente bevinden zich nog veel te veel bestuurslagen (regio, waterschap, provincie en landsdeel). Dat willen we terugbrengen tot een simpel, afgeslankt middenbestuur van maximaal twee lagen tussen rijk en gemeenten. Ook de taken van het waterschappen zullen in dat vernieuwde middenbestuur worden ondergebracht.” De SP: „De waterschappen worden afgeschaft en hun taken en verantwoordelijkheden worden ondergebracht bij de regiobesturen of de provincies.” En GroenLinks formuleert: „Bestuurlijke drukte veroorzaakt door allerlei bestuurlijke tussenlagen en deelvormen wordt afgeschaft. De taak van waterschappen wordt overgenomen door andere overheden.”

Naast de bestuurlijke aspecten werd de discussie nog meer aangewakkerd door recente overstromingen en dat Nederland gewaarschuwd is, dat zij onvoldoende rekening houdt met mogelijke overstromingen, en velen wijzen daarbij op de rol van de waterschappen. Ook kroonprins Willem-Alexander mengde zich in de discussie door een uitgebracht advies aan (toenmalig) minister Peijs (Verkeer en Waterstaat, CDA).

„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.”

In het huidige politieke en ambtelijke bezuinigingsdebat wordt ook het waterschapsbestel ter discussie gesteld. De lage opkomst bij de waterschapsverkiezing in november 2008 (24%), de tariefstijging in de afgelopen jaren en de wens om flink te bezuinigen op openbaar bestuur zijn daarvoor de belangrijkste redenen. De taken zouden kunnen worden ondergebracht bij de provincie, zo stelt men. De Unie van Waterschappen (UVW) presenteerde begin november 2009 – in een poging de discussie een andere wending te geven – een plan om haar takenpakket juist



fors uit te breiden, en tegelijkertijd honderd miljoen te besparen. In dat plan, aangeduid met Actie Storm, worden watertaken van gemeenten en provincies overgeheveld naar de waterschappen. Ondanks de eigen kritische discussie in Nederland over het functioneren van 'ons' waterbeheer, wordt in het buitenland jaloers naar ons systeem gekeken. Zo is een delegatie vanuit New-Orleans overgekomen en sprak zijn waardering uit over de Nederlandse aanpak.

Er wordt de laatste paar jaar nogal gediscussieerd over de rol van het waterschap in de mondiale wetgeving. Dit is tevens startpunt van dit onderzoek en is de probleemstelling hiervan afgeleid.

Waar het vervolgens om gaat is hoe bovenstaande ontwikkelingen (op waterbeheer) vertaald kunnen worden naar het waterschap als overheidsorganisatie. De aanknopingspunten voor een overheidsorganisatie volgen uit de specifieke rollen die de organisatie vervult en het primaire proces waar zij op gericht is, namelijk beleid maken en (laten) uitvoeren, al dan niet vanuit een wettelijke verplichting of bevoegdheid.

De belangrijkste rollen voor een overheidsorganisatie zijn als volgt te omschrijven (www.duurzaamondernemen.nl, 2010):

- **de overheid als opsteller en uitvoerder van beleid (rol 1);** de overheid is verplicht of heeft de bevoegdheid tot het opstellen van beleidsplannen voor alle beleidsvelden en daaronder vallende taakvelden.
- **de overheid als bedrijf (rol 2);** concreet kan hierbij gedacht worden aan de overheid als aanbesteder, inkoper, aanbieder en beheerder van diensten en diverse publieke voorzieningen, werkgever, voorlichter etc. De overheid vervult hierbij ten eerste een voorbeeldfunctie door haar centrale bestuurlijke en ambtelijke positie. Ten tweede kan de overheid in haar rol als aanbesteder of inkoper ook directe invloed uitoefenen op samenwerkingspartners en bedrijven door eisen te stellen aan de geleverde diensten op het gebied van duurzaam ondernemen;
- **de overheid als aanspreekpunt en intermediair (rol 3);** voor tal van organisaties (andere overheden, regionale belangenorganisaties, instellingen, inwoners, bedrijven). In deze rol heeft zij de mogelijkheid om hen te stimuleren (bv. subsidies) en te faciliteren op het gebied van waterbeheer.
- **de overheid als bevoegd gezag (rol 4);** in de rol van vergunningverlener en toezichthouder voeren de overheden wettelijke taken uit, waarbij zij zowel regulerend als stimulerend aandacht kunnen besteden aan waterbeheer.

Bovenstaande vier rollen, in wat voor hoedanigheid een overheid kan acteren, zal gebruikt worden als instrument voor het analyseren van de rollen die zich voordeden en voordoen op het gebied van waterbeheer en met in het bijzonder gerelateerd tot het 'Nederlandse' waterschap. In het vervolg van dit rapport worden deze achtereenvolgens als: rol 1 (overheid als uitvoerder), rol 2 (overheid als bedrijf), rol 3 (overheid als intermediair) en rol 4 (overheid als bevoegd gezag) aangeduid.

Uit het voorgaande doet blijken dat het waterschap eigenlijk een viertal belangrijke (overheids)rollen kan bekleden. Zo heeft het waterschap vakinhoudelijke taken (daadwerkelijk waterbeheer) maar kan daarnaast ook regeltoepasser (kwaliteitswaarborging) zijn en tegenwoordig veelvuldig als partner in de ruimtelijke omgeving. Op voorhand vergt dit een omwenteling bij het waterschap waarin het voorheen een specifieke (functionele) taak had. Niet voor niets wordt het waterschap in de volksmond als star ervaren. Voor het waterschap ligt er nog een uitdaging. De mogelijke rollen die een burger kan hebben versus waterschap, zijn door Hiemstra & De Kanteling uiteengezet in 6 verschillende mogelijkheden.



Rol burger	Rol overheid		Aard overheidsactiviteit
kiezer	Democratische representant		Collectieve keuzes: betrokkenheid, ambitie en slagkracht, rekenschap en samenwerking
Klant	Dienstverlener	Rol 2	Zo goed mogelijke service: loketservice, brief- en telefoonafhandeling, informatie, bezwaren en klachten
Onderdaan	Regeltoepasser en handhaver	Rol 4	Voorschrijven en handhaven/afdwingen: veiligheid, regelgeving, beschikkingen, handhaving
Partner	Ontwikkelaar	Rol 3	Ideeën uitwisselen, samenwerken (bv. waterbeheer)
Wijkbewoner	Beheerder	Rol 1	Onderhoud plegen, faciliteiten bieden op het gebied van waterbeheer
Belastingbetaler	Organisator		Efficiënte publieke organisatie in stand houden: lokale lasten, financiën management en personeel

Volgens velen betekent de logica van de burger dat de "burger als klant" moet worden gezien. Doel is dat deze tevreden wordt gesteld. De overheid is geen doel op zich, de overheid is er voor de burger. Dat is waar, maar tegelijk kan de klantbenadering een blikvernaauwing zijn, die kan leiden tot een eenzijdige cliëntelisme. De burger verschijnt immers in meerdere gedaanten aan de overheid. Bijvoorbeeld als onderdaan die zich aan regels heeft te houden, of wiens belangen soms moeten wijken voor andere belangen. Zo'n burger zal dus niet tevreden zijn. Of als wijkbewoner die een eigen verantwoordelijkheid voor zijn leefomgeving heeft. Daarnaast is er de burger als kiezer, die zich politiek netjes vertegenwoordigd wil zien. En sommige burgers zijn partners in samenwerkingsconstructies en/of actieve meedenkers in beleidsontwikkeling. Verder is iedere burger een belastingbetaler, die mag eisen dat het belastinggeld niet over de balk wordt gegooid.

Democratische representant

Afgelopen jaren heeft hier een sterke verschuiving in plaatsgevonden. Het kiesstelsel is flink op de schop gegaan. Werd er voorheen gestemd op "personen" en was het stemrecht sterk gekoppeld aan belang en betaling, nu wordt er met kieslijsten gewerkt, waarin bijvoorbeeld de mondiale partijen ook aan meedoen. Hiermee is voor de burger het kiezen duidelijker en herkenbaarder geworden.

Dienstverlener

Net als elke andere overheid, dient het waterschap kennis ter beschikking te stellen aan de samenleving. In beginsel is in het waterschap opgebouwde kennis ook publieke kennis. Concreet komt dit tot uiting in het verstrekken van informatie over zijn taakuitoefening en over het beheersgebied. In deze dienstverlenende taak reageert het waterschap veelal op welwillende wijze op verzoeken uit de omgeving. Van het dienstverlenende waterschap mag worden



verwacht dat het adequaat, cliëntgericht en zo mogelijk proactief is. Pro-activiteit veronderstelt dat het waterschap nadenkt over vragen die in de omgeving opgeroepen kunnen worden. De klant centraal is ook een belangrijke slogan in de nieuwe Waterwet. In deze wet komt dat onder andere tot uiting in: integratie en harmonisatie regels, een loket voor bedrijf en burger, samenwerkende overheid, meer uniformiteit in regelgeving, ook bij verordeningen en nadruk op vooroverleg / relatiemanagement. Aangezien waterschap van oudsher een zeer reactieve organisatie (maatregelen nemen naar aanleiding van een overstroming) was vergt dit een kentering. De afgelopen decennia zijn hier al stappen in gemaakt met de komst van het integrale waterbeheer, maar het waterschap zal er de komende jaren nog veel energie in moeten steken om een proactieve organisatie te worden.

Regeltoepasser en handhaver

Het waterschap verleent vergunningen en geeft ontheffingen en ziet toe op de naleving daarvan. In deze taak toont het waterschap vaak zijn strengste kant, met name als instrumenten van bestuurlijke handhaving moeten worden ingezet. De burger is in deze taak echt onderdaan. Dit is een volstrekt andere taak dan die van dienstverlener. Van het waterschap mogen we verwachten dat het in deze taak consequent en voorspelbaar is. Handhavingmaatregelen mogen geen verrassing zijn, en gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld.

Ontwikkelaar

Het waterschap stelt periodiek een waterbeheersplan op voor zijn gebied. Hierin worden doelen geformuleerd ten aanzien van de kwantiteit en de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het waterbeheersplan ligt aan de basis van de investeringen van het waterschap. Het waterschap is voor de realisatie van zijn doelen mede afhankelijk van andere organisaties. Enerzijds zijn dat belangenorganisaties, zoals landbouw, natuur en specifieke beroepsgroepen (vissers) en anderzijds overheden als provincies en gemeenten. Vooral met de provinciale overheid liggen er veel relaties tussen waterbeheer, economie, ruimtelijke ordening, milieubeleid en dergelijke. De watertoets is onder andere een afgeleide om de waterbeheerder meer bij de totale ruimtelijke ordening te betrekken. Het waterschap zou ook hierin een proactieve stimulerende rol kunnen nemen. Niet door alleen een stimulerende houding aan te nemen in een planvormingsproces, maar er ligt ook een kans richting grondeigenaren, door middel van subsidieverstrekking bepaalde activiteiten te stimuleren. Dit fenomeen om te sturen door middel van subsidieverstrekking wordt nog te weinig toegepast in Nederland.

Beheerder

Het waterschap voert vele beheerstaken uit. Gedacht kan worden aan peilbeheer, baggeren, het beheer en onderhoud van watergangen, zeekeringen en kunstwerken. Veel waterschappen beheren daarnaast ook rioolwaterzuiveringsinstallaties en een aantal waterschappen is tevens wegbeheerder.

Organisator

In een efficiënte organisatie is van levensbelang om kortdaat en adequaat te kunnen handelen. Daarnaast wil de belastingbetaler ook graag zien, wat er met "hun" belastingcenten gebeurt. Transparantie daarin is heel belangrijk. De afgelopen jaren zijn hiervoor de eerste aanzetten (nieuw betalings- en kiesstelsel) gemaakt, aangezien het waterschap voorheen min of meer als gesloten organisatie acteerde.



3. De organisatie van waterbeheer de afgelopen eeuwen

3.1. Inleiding

De doelstelling van dit rapport is om onderzoek te doen naar de toekomstige rol van het waterschap in de ruimtelijke omgeving en het waterbeleid. Om hier überhaupt uitspraken over te kunnen doen is het vereist om de huidige toestand goed in kaart te brengen. Over het waarom van de huidige toestand is het daarnaast gewenst om de geschiedenis van het waterbeheer en waterschap in beeld te brengen. Welke overwegingen hebben er in de geschiedenis plaatsgevonden op het gebied van het waterschap. Aan het einde van dit hoofdstuk heeft men een goed beeld gekregen van de geschiedenis van het waterschap (tot aan het heden) en vindt een uiteenzetting plaats over de verschillende (overheids)rollen die het waterschap nu en vroeger heeft bekleed.

3.2. Historisch perspectief op de rol(len) van het waterschap

Het bedijken, inpolderen en droogmalen van gebieden is een klus die een enkele boer niet zelfstandig kan ondernemen. Al vroeg in de Nederlandse geschiedenis werden mensen gedwongen om samen te werken in de strijd tegen het water. Dit begon in de periode 1000-1400, toen mensen de veengebieden in West-Nederland gingen bevolken. Om landbouw op de veengronden mogelijk te maken, moest het gebied ontwaterd worden. Langs de akkers werden slootjes gegraven zodat het water weg kon stromen (www.deltawerken.com).

Maar omdat het water uit het veen gehaald werd, klonk de grond in en daalde het niveau van het land steeds verder richting het grondwaterpeil. Uiteindelijk was een waterstaatkundig systeem nodig om het water buiten de deur te houden. Er werden afwateringskanalen (wateringen of weteringen) gegraven die bij een rivier werden afgebakend met een sluis. De sluis kon hoog water van buiten tegen houden en het overschot aan water in het veengebied wegsluizen. Dat wegsluizen lukte alleen als de rivierstand niet te hoog was. Als de rivierstand langdurig hoog bleef, stroomde uiteindelijk het water alsnog de polder weer in. Om dit te voorkomen werd iedere akker zelf ook omsloten door dijken, met een eigen sluisje naar de watering. Zo ontstond het polderboezemsysteem: een gebied met daarin een aantal poldertjes, dat afgesloten is van het 'buitenwater' van de rivier. Het gebied tussen de poldertjes in, dat wel afgesloten is van de rivier, is de boezem. Hierin kan in tijden van langdurig hoogwater tijdelijk water worden opgevangen, zonder dat de akkers onderstomen (www.deltawerken.com).

Na verloop van tijd daalde de veengrond echter zover, dat dit systeem niet meer afdoende was. De grond bleef drassig. Vanaf de vijftiende eeuw kwam een nieuwe technologische ontwikkeling op, die hier een oplossing voor bood: de windbemaling. Op de sluisen tussen de polder en de boezem werd dan een molen geplaatst. Die





kon het water omhoog pompen. De molen kon dus altijd water van de polder naar de boezem pompen, ook als het water in de boezem hoger stond. Er was één probleem: ook de boezem kon vol raken. En het leegpompen van de veel grotere boezem in de rivier was in deze periode nog een veel te kostbare zaak (www.deltawerken.com).

Een enkele boer was niet in staat om al deze dijken, sluizen en bemalingen te bouwen en te onderhouden. Om de kosten te delen, werden rond 1200 al buurtschappen opgericht op de woeste veengronden. Deze buurtschappen kun je beschouwen als de voorlopers van de latere waterschappen. In een dergelijk gemeenschap was iedere boer verantwoordelijk voor het onderhouden van zijn eigen stukje dijk. Later veranderden deze buurtschappen in waterschappen met een eigen bestuur. Elk waterschap was meestal ontstaan om een specifiek probleem aan te pakken. In de meeste gebieden bleven de waterschappen kleinschalige organisaties die bijvoorbeeld één polderboezemsysteem beheerden. In Holland, ten zuiden van het IJ, ontstonden echter drie zeer grote waterschappen, de 'hoogheemraadschappen' van Delfland, Schieland en Rijnland. Deze overkoepelende organisaties stonden in hoog aanzien, hadden veel rijkdom vergaard en konden zodoende wetenschappelijk personeel aantrekken en een coördinerende functie vervullen voor de kleinere ambachten in het gebied (www.deltawerken.com). Nadat een enkel individu (boer) niet meer bij machte was om maatregelen (door complexiteit) te nemen werden er overkoepelende organen opgericht die vanaf die tijd het waterbeheer coördineerde. Een verschuiving van puur alleen het uitvoeren van werken (rol 1) naar ook het reguleren en coördineren van waterbeheer (rol 4). Het bleek dat de uitvoerende rol niet toereikend was om efficiënt waterbeheer te bewerkstelligen en er een regulerend orgaan nodig was om het waterbeheer goed te coördineren en reguleren. In deze periode staat rol 4 ten dienste van rol 1, namelijk het zo goed mogelijk coördineren van de betreffende uitvoerende watertaken.

In de andere poldergebieden bleef de waterstaat echter erg verbrokkeld. Die verbrokkeling bracht een aantal funeste problemen met zich mee. Zo waren bijvoorbeeld alleen de polders die direct aan een rivier of de zee lagen verantwoordelijk voor het onderhoud van de rivier- of zeedijk. Polders die door landaanwinning midden in het land terecht waren gekomen, waren hiervan vrijgesteld. De financiële basis voor het onderhoud van de allerbelangrijkste dijken was hierdoor heel smal. Bij de stormvloed van 1675 werd aangetoond waarom dit geen goed systeem was.

Die verbrokkeling betekende ook dat elk waterschap een eigen ontwikkeling doormaakte, en zodoende op een geheel eigen wijze was ingericht, met een andere manier van besturen en werken. Dit maakte de soms broodnodige samenwerking tussen waterschappen vaak moeizaam.

Een ander probleem was dat het onderhoud van de dijk nog in natura gebeurde. Er kon weliswaar iemand van het waterschap gaan controleren of iedereen de dijk op de juiste hoogte en breedte had gebracht, maar de kwaliteit van het gebruikte materiaal en de zorgvuldigheid waren moeilijk te bepalen. In de zestiende en zeventiende eeuw gaan dan ook veel waterschappen over op een nieuw systeem. Ze gaan voortaan zelf de dijken

onderhouden en gaan waterschapslasten heffen om dit te bekostigen. Voortaan sleutelde de boer dus niet meer aan de dijk, maar droeg hij slechts belasting af (www.deltawerken.com). Het ontbreken van een overkoepelend orgaan leverde veel problemen (bv. overstromingen) op. De

Bij de **Allerheiligenvloed van 1675** wordt voornamelijk Noord-Nederland getroffen resulterend in overstroming van:

- delen van Terschelling
- de omgeving van Stavoren en Hindeloopen
- de Mastenbroek bij Kampen
- het gebied tussen Schagen en Den Helder
- Noord-Holland ten oosten van Alkmaar
- de omgeving van Amsterdam
- een heel groot gebied rond de Haarlemmermeer



noodzaak (als gevolg van overstromingen) werd aangetoond om invulling te geven aan rol 4 (het instellen van een bevoegd gezag). Het waterbeheer hing min of meer als los zand aan elkaar waardoor dergelijke overstromingen konden gebeuren. Het ingrijpen en het beter regelen van waterbeheer door het bevoegd gezag was dan ook noodzakelijk.

De periode van 1500-1700 werd gekenmerkt door een toenemende overheidsbemoeienis op de waterschappen. In de zeventiende en de achttiende eeuw was waterbeheer voornamelijk een taak van lokale bestuurseenheden: de waterschappen. De invloed van de Staten-Generaal en van de besturen van de verschillende gewesten op de waterstaat was in deze periode gering. De Hollandse Staten keken of waterschapsprojecten anderen niet benadeelden en controleerden de hoogheemraadschappen van Holland. Ze keken of nieuwe waterschapsprojecten niet conflicteerden met militaire belangen: waterlinies en inundaties (het onder water zetten van polders) waren belangrijke verdedigingsmiddelen bij militaire dreiging. Ook hielden ze de rivierafwatering in de gaten en grepen ze in bij rampen, zoals de stormvloed van 1675. Na deze ramp lieten de Staten alle waterschappen ieder jaar controleren, om te voorkomen dat ze hun taken lieten verslonzen. De Staten fungeerden dus als een overkoepelende instantie op het gebied van waterstaat (www.deltawerken.com). Het eigen bestuur van het waterschap bleek dus ook niet voldoende om het waterbeheer gestroomlijnd te laten verlopen. Boven de waterschappen was nog een partij nodig die toezicht hield op de waterschappen. Een verdere uitbreiding van rol 4. Er bestond in de zeventiende eeuw op gewestelijk niveau wel een zwak streven naar centralisatie dat in de achttiende eeuw krachtiger werd. Dit streven had evenwel een incidenteel karakter. Ten tijde van de Republiek hadden de waterschappen relatief veel macht. Ze oefenden zowel wetgevende, als uitvoerende als rechtsprekende macht uit. Het water was een decentrale aangelegenheid: *Wien water deert, die water keert* (Z.Y. Van der Meer, 1339).

De waterschappen konden tot nu hun autonomie behouden. In tegenstelling tot de huidige situatie vervulde het waterschap nog een extra rol: de rechtsprekende macht. Tegenwoordig is de wetgevende en rechtsprekende macht strikt gescheiden. De eerste stapjes naar een overkoepelend orgaan werden overigens in die tijd wel gezet. Niet alleen binnen het waterbeheer was er de behoefte voor een regulerend/overkoepelend orgaan (rol 4), maar het waterbeheer zelf werd ook steeds kritischer gevolgd (van buiten af) door de centrale overheid. Enerzijds naar aanleiding van rampen en overstromingen, maar ook als gevolg van afstemming met andere terreinen (zoals defensie). Een eerste prille aanzet naar rol 3 met betrekking tot de belangenafweging.

De afzijdigheid van het centrale niveau in het waterstaatsbeheer werd door de Franse overheersing doorbroken. In 1795 vielen de Franse troepen van Napoleon Nederland binnen. De Nederlandse elite verwelkomde de troepen met gejuich en er brak een groot debat uit over hoe Nederland hervormd kon worden tot een echte eenheidsstaat naar Frans voorbeeld. Hoofdthema in dit debat was centralisatie. Ook de waterschappen moesten gecentraliseerd worden. In 1798 werd na een heftig debat eindelijk een grondwet aangenomen, waarin bepaald werd dat een centrale instelling zorg moest gaan dragen voor alle waterstaatkundige en infrastructurele werken. Dit werd het Bureau voor den Waterstaat (www.deltawerken.com).

De noodzaak van rol 4 (instellen bevoegd gezag) naast rol 1 (uitvoering) was reeds aangetoond en algemeen erkend. Echter over de invulling van rol 4 ontstond veel discussie. De waterschappen wilde de macht toch zoveel mogelijk in eigen hand



Koning Willem I (1815-1840)



houden, echter op centraal niveau werd toch een overkoepelende organisatie opgezet (het huidige Rijkswaterstaat)

Hoewel weinig elementen uit de Franse erfenis een lang leven waren beschoren, zetten de Fransen wel de eerste stap naar een grotere invloed van het centrale niveau op het waterbeheer. De totstandkoming van centrale wetgeving en een departement van waterstaat waren voorbeelden van deze centralisatie (C.H. Brainich von Brainich - Felth, 1993). Het centralisatieproces zette zich in de loop van de tijd langzaam maar zeker voort. Nadat in 1815 de Napoleontische legers waren verslagen, werd Nederland weer een autonome staat. Koning Willem I keerde terug en besteeg de troon. Tijdens zijn bewind werd er ontzettend veel op het gebied van waterstaat bereikt: Willem I werd niet voor niets de kanalenkoning genoemd. Ook richtte hij het Amortisatiesyndicaat op. Dit was eigenlijk een investeringsbedrijf, dat met geld van verkochte staatseigendommen en leningen infrastructurele projecten financierde. Behalve dat koning Willem I hiermee zonder toestemming van het parlement allerlei projecten kon uitvoeren en geld in eigen zak kon steken, leverde het Nederland ook een paar zeer nuttige dingen op. Zo was het Noord-Hollands kanaal bij voltooiing (gereed in 1824) het grootste kanaal voor zeescheepvaart ter wereld, werd in 1838 de Rijnspoorweg aangelegd en werd in 1839 de Haarlemmermeer droog gemaald met de krachtigste stoomgemalen die verkrijgbaar waren. Onder leiding van koning Willem I werd er actief ingezet op het mogelijk maken van (grote) waterprojecten (www.deltawerken.com). Deze pro-actieve houding tot handelen bezit een aantal kenmerken (investeringsbedrijf) van bedrijfsmatig handelen en is in lijn met het gedachtegoed van rol 2 (overheid als bedrijf). Een bedrijfsmatige aanpak voor het realiseren van watertechnische projecten.

Gedurende de tweede helft van de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw groeide het Bureau, dat vanaf 1815 Rijkswaterstaat heette, tot een uitgebreid, machtig instituut dat zich met steeds meer zaken bezighield.

Het blijkt dat aan de zorg voor de waterhuishouding op verschillende manieren uitvoering is gegeven. Waar vanaf de veertiende eeuw meerdere organisaties met die zorg waren belast stonden zij in een hiërarchische verhouding tot elkaar. De interacties tussen de organisatieniveaus bepaalden trouwens meer historisch proces dan vooropgezette plannen. Het is dus een geleidelijke institutionalisering, die zich ook tijdens de republiek der Verenigde Nederlanden voortzette (B. Dolfing, 1993).

In de zeventiende en de achttiende eeuw was waterbeheer voornamelijk een taak van lokale bestuurseenheden die tegenwoordig met de term waterschappen worden aangeduid. De term waterschappen als overkoepelend begrip werd voor het eerst in de Grondwet van 1848 gebruikt. Voor die tijd werden de bestuurslichamen in de Grondwet aangeduid met 'Hooge en andere Heemraadschappen, Wateringen, Waterschappen, Dijk- en polderbesturen. De invloed van de Staten-Generaal en van de besturen van de verschillende gewesten op de waterstaat was in deze periode gering. Formeel konden de Staten-Generaal geen macht uitoefenen op de gewestelijke besturen daar in de Unie van Utrecht geen bepalingen over de waterstaat waren opgenomen. De bemoeienis van de Staten-Generaal bleef dan ook beperkt tot waterstaatsactiviteiten in verband met defensiebelangen en in verband met het waterbeheer in de Generaliteitslanden (C.H. Brainich von Brainich - Felth, 1993) (Generaliteitslanden waren gebieden die in de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden onder direct bestuur van de Staten-Generaal vielen. In tegenstelling tot de zeven gewesten - Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Holland en Zeeland - hadden zij geen stem in het landsbestuur)

De Grondwet van 1814 bepaalde dat waterwerken, die niet door het centrale niveau werden betaald, door de provincies of de waterschappen werden beheerd. Een andere taak van de



provincies was het toezicht over de waterschappen. Dit toezicht hield onder andere de bevoegdheid in, om onder goedkeuring van de vorst, veranderingen in de waterschapsreglementen aan te brengen. Door deze toezicht- en beheerstaken was er een bepaalde betrokkenheid tussen de provinciale besturen en die van de waterschappen. Deze betrokkenheid zou in de toekomst groter worden. Voor de Franse overheersing (1795 - 1813) hadden de waterschappen een vrijwel autonome positie. De Fransen hadden deze autonomie door vooral het oppertoezicht van de ringcommissies, dat zeer direct tot uiting kwam in de voor- en najaarschouw van de waterkerende werken, doorbroken. Het was dan ook geen verrassing dat de conservatieve besturen van de waterschappen ageerden tegen de centralisatie, die 'Franse gewoonte'. De centrale wetgeving werd door de waterschapsbesturen beschouwd als bezettingsregeling. Na de bevrijding moest alles weer worden als vanouds, dit wil zeggen zo min mogelijk inmenging door het centrale niveau. Na de herwonnen nationale zelfstandigheid (1813) bleef de waterschapsstructuur voorhands ongewijzigd. De oude bevoegdheden van de waterschapsbesturen herleefden. Wel bevatte de Grondwet van 1814 een bepaling dat de laatst goedgekeurde waterschapsreglementen (uit de Franse tijd) van kracht bleven, met dien verstande dat de Provinciale Staten bevoegd werden verklaard (onder goedkeuring van de Kroon) in deze reglementen verandering te brengen. De grondwetgever van 1814 bleef, op het spoor van het tijdens de Franse periode ingezette centralisatiestreven, de handhaving van een krachtig algemeen waterschapsbestuur voorstaan (C. N. spierings, P-J. Hofman).

Uiteindelijk trokken de voorstanders van een zo groot mogelijke autonomie van de lokale bestuurseenheden aan het langste eind. Met het toezicht van de provincie werd een middenweg gevonden voor het centraliseren van taken (C.H. Brainich von Brainich - Felth, 1993). De Fransen hadden de gewoonte om versnipperde verantwoordelijkheden samen te brengen tot één centrale/landelijke en sterke organisatie. Door de druk vanuit het waterbeheer en waterschappen, die sterk ageerden tegen het toezicht van de provincie, is een middenweg gevonden. Hierbij gaat het om invulling te geven aan rol 4. De Fransen waren destijds overtuigd van een sterke landelijke opererende organisatie, terwijl de conservatieve Nederlanders dit absoluut niet zagen zitten. Met name op het gebied van waterbeheer speelde dit, aangezien op andere vlakken (zoals defensie) wel de Franse ideeën werden doorgevoerd.

De periode 1814-1992 wordt gekenmerkt door een algemene toename van regeling en bestuur van waterstaatsactiviteiten op centraal niveau. De nationale wetgeving richtte zich vooral op een drietal onderwerpen. Allereerst had de wetgeving betrekking op elementen van de waterstaat waarvoor de waterschappen geen zorg hadden, bijvoorbeeld de grote rivieren. Ten tweede voorzag ze in maatregelen voor bepaalde objecten bij ontoereikende waterschapszorg. Voorbeelden van dergelijke wetgeving zijn de Deltawet en de Wet betreffende onderhoudstoestand aan calamiteuze polders in Zeeland. Tenslotte gaf de nationale wetgeving een wettelijke basis aan de bevoegdheden van de waterbeheerder. Hiertoe kunnen grote delen van de Waterstaatswet 1900 worden gerekend (C.H. Brainich von Brainich - Felth, 1993).

Dit centralisatieproces wordt soms als geleidelijk gekarakteriseerd: *zelden of nooit geeft de geschiedenis ingrijpende plotselinge veranderingen in het waterstaatsbestuur te zien; wel tekent zich een doorlopend proces van geleidelijke veranderingen* (R.L. Boutellier-Muys, 1987)

Bij deze karakterisering moeten kanttekeningen worden geplaatst. Het proces heeft een geleidelijk verloop gehad doordat vanuit de waterschapswereld een belangrijke lobby tegen centralisatie in stand werd gehouden. Bovendien werd de geleidelijkheid van dit proces door grote watersnoodrampen doorbroken. Stormvloed en daarmee gepaard gaande dijkdoorbraken hebben van oudsher een grote invloed op de waterschapsorganisatie gehad (C.H. Brainich von Brainich - Felth, 1993). Het creëren en vormgeven van bevoegd gezag (rol 4) is door de eeuwen heen voortdurend onderhevig geweest aan veranderingen. Grote watersnoden



leidden dikwijls tot een wettelijke verscherping van het oppertoezicht en het toezicht, een concentratie van beheer en onderhoud van waterkeringen en tot een verbetering van bestaand en/of het ontstaan van nieuwe waterwerken.

Door de ramp van 1916 en in nog sterkere mate door de ramp van 1953 werd duidelijk, ook in de waterschapswereld, dat ingrijpende maatregelen nodig waren. Watersnoodrampen in de twintigste eeuw zijn onvergelijkbaar met die uit de negentiende eeuw. Door de bevolkingsdichtheid en de ontwikkeling van de industrie en landbouw zijn de maatschappelijke gevolgen van een watersnoodramp in de twintigste eeuw veel omvangrijker. Het proces van centralisatie werd dan ook door de rampen in 1916 en 1953 aanzienlijk versneld. Een ander element dat centralisatie bespoedigde, was dat voor de bouw en het onderhoud van bepaalde waterwerken een hoogstaand technisch kunstwerk en daarmee gepaard gaande financiële middelen noodzakelijk waren. In een dergelijk kunstwerk en financiële middelen kon alleen het Rijk voorzien (C.H. Brainich von Brainich - Felth, 1993).

In de afgelopen twee eeuwen is duidelijk een toename van regeling en bestuur van waterstaatsactiviteiten op centraal niveau te onderscheiden. Deze verschuiving in de verticale bestuurlijke relaties wordt veelal opgevat als een eenzijdige interventie en invloedsmiddel van de centrale overheid. Hierdoor zouden de waterschappen in toenemende mate van het hogere gezag afhankelijk zijn geworden.

Zoals we hiervoor al hebben kunnen zien dateert het waterschap als lichaam van openbaar bestuur van de nodige eeuwen terug. Inherent hieraan is dat ook het waterschapsrecht zijn oorsprong in een relatief ver verleden vindt. Aanvankelijk bestond dit in de vorm van de provinciale waterschapselementen en de verordening van de waterschappen zelf, in hoofdzaak uit wetgeving in materiele zin. Pas aan het eind van de negentiende eeuw werd een begin gemaakt met het vastleggen van voor het waterschapsinstituut essentiële zaken, zoals de verordenende en belastingheffende bevoegdheid, in formele wetten en zagen de Keurenwet en de Bevoegdhedenwet het licht. Ook de van die periode daterende Waterstaatswet 1900 gaf meer in het algemeen regels betreffende het functioneren van het waterschap. Van een algehele wettelijke regeling met betrekking tot het reilen en zeilen van het waterschap was daarmee echter nog geen sprake (Havekes, 1993).

Hoewel de waterschappen dus al lang bestaan, wil dat niet zeggen dat hun positie altijd onomstreden is geweest. Vooral in de tweede helft van de vorige eeuw heeft een indringende discussie over het bestaansrecht van het waterschap plaatsgevonden. Deze discussie startte eind 1968 met de instelling door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat van de Studiecommissie Waterschappen. Deze commissie kreeg tot taak: 'functie en structuur van de waterschappen te onderzoeken, daarbij ook de verhouding van deze instellingen tot andere openbare lichamen in aanmerking te nemen, en daarover aanbevelingen te doen'.

In 1974 concludeerde de commissie in haar rapport 'Het waterschap en zijn toekomst' dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door in die zorg gespecialiseerde overheidslichamen, dat wil zeggen waterschappen, moet worden uitgeoefend. De commissie kende daarbij grote betekenis toe aan het aan de functionele bestuursvorm gebonden kenmerk, dat degenen die bij de taakuitoefening van het waterschap belang hebben, in beginsel de kosten daarvan dragen en vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Dit beginsel is beter bekend als de trits belang-betaling-zeggenschap en impliceert een eigen bestuur en belastinggebied. Als taken voor het waterschap zag de commissie vooral de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding weggelegd. Verder pleitte de commissie voor het tot stand brengen van een algemene Waterschapswet, waarin de hoofdlijnen van de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen en van de wijze waarop hun taakuitoefening moet plaatsvinden, zouden moeten worden vastgelegd. (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde)



In 1977 reageerde de regering via het uitbrengen van de nota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' op de aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen. In deze nota zijn drie voorwaarden geformuleerd:

- De waterstaatszorg moet doelmatig kunnen worden uitgeoefend (rol 1);
- Zij moet waar mogelijk gedecentraliseerd worden uitgeoefend (rol 4);
- De uitoefening van de waterstaatszorg moet geschieden met afweging en behartiging van alle betrokken belangen (rol 3).

In de drie geformuleerde voorwaarden worden verschillende rollen benoemd, behoudens de bedrijfsmatige rol 2. In deze nota wordt voornamelijk ingegaan over het bestaansrecht van het waterschap en komen de rollen 1 en 4 voornamelijk aan bod, echter de pijlen worden ook gericht op de integrale aanpak (rol 3). De meer bedrijfsmatige aanpak van waterbeheer door het waterschap komt niet nadrukkelijk aan de orde. In hun onderlinge samenhang bevestigden deze voorwaarden volgens de regering de keuze voor het waterschap als openbaar lichaam van functioneel bestuur, waaraan de waterstaatszorg dient te worden opgedragen. De essentie van eerdergenoemde trits werd daarbij onderschreven. Als hoofdtaken voor de waterschappen zag ook de regering de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding weggelegd. Ook onderschreef de regering het pleidooi voor het tot stand brengen van een algemene Waterschapswet. De uitvoerende taak van het waterschap is altijd een rode draad geweest in het handelen van het waterschap. Ondanks de voortdurende verschuivingen met betrekking rol 4 (het steeds meer centraliseren van verantwoordelijkheden vs. de autonome positie van waterschappen) en later de interactie met de andere openbare lichamen/beleidsvelden, gerelateerd tot rol 3. De uitvoerende rol (rol 1) van het waterschap gaf toch steeds de doorslag. Het waterschap wordt daarom niet voor niets een functioneel overheidsorgaan genoemd.

De Waterschapswet trad uiteindelijk op 1 januari 1992 in werking.

Uit het voorgaande komt de staatsrechtelijke positie van het waterschap duidelijk naar voren. Het waterschap is een overheidslichaam van functioneel decentraal bestuur met een eigen bestuur en bekostigingsstructuur en vervult uitsluitend taken op het gebied van de waterstaatszorg. Hiërarchisch gezien staat het waterschap op gelijke hoogte met de gemeente. De provincie vervult, zoals ook uit het eerdergenoemde grondwetsartikel blijkt, een belangrijke rol ten aanzien van de waterschapsorganisatie. Zij is belast met het oprichten, opheffen, reglementeren en met het toezicht op de waterschappen (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde).

De waterschappen hebben de laatste 50 jaar een enorme schaalvergroting doorgemaakt. Van de circa 2600 waterschappen in 1950 zijn er momenteel nog maar 26 (CBS, 2005) over. Dit schaalvergrotingsproces kent een drietal hoofdoorzaken:

De watersnoodramp van 1953, waarbij 1836 mensen om het leven kwamen en enorme financiële schade werd aangericht. Deze ramp betekende het einde voor veel kleine waterschappen.

De toedeling vanaf 1970 van het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer aan de waterschappen. Deze taak vergt vanwege de aanleg en beheer van kostbare rioolwaterzuiveringsinstallaties en persleidingen immers een stevig bestuurlijk en financieel draagvlak. In de derde plaats het regeringsbeleid om te komen tot integraal waterbeheer, waarbij de diverse taakonderdelen, dat wil zeggen oppervlaktewater en grondwater in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht, in onderlinge samenhang en dus bij voorkeur ook in één organisatie (zg. all in-waterschappen) moeten worden gezien. In 2005 was dit gerealiseerd.

Er zijn momenteel 26 all in-waterschappen die op regionaal en lokaal niveau de waterkerings- en de waterhuishoudingszorg voor hun rekening nemen. Daarmee komt een einde aan de situatie uit het verleden, waar binnen hetzelfde gebied verschillende waterschappen met diverse taken actief waren (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde). Hier is een sterke relatie te zien tussen rol 1 en rol 4, waarbij rol 4 anticipeert op rol 1. De schaalvergroting was noodzakelijk om



het waterbeheer te kunnen uitvoeren. Een in de geschiedenis steeds terugkerend proces. Een reactieve houding naar aanleiding van rampen waardoor men tot inzicht kwam dat de voor dan geldende aanpak niet toereikend bleek te zijn. Dit maal werd niet alleen ingezet op schaalvergroting maar ook op integratie van watertaken. Het takenpakket werd kortweg uitgebreid om goed te kunnen functioneren. Deze schaalvergroting en integratie van taken vergt nieuwe institutionele organisaties (rol 4). Er is sprake van interne integratie. De interne integratie is de eerste eigenlijke formele aanzet tot rol 3. Het belangenkader waarbinnen het waterbeheer werkt is verbreed.

Waterschapswet 1992

Bij enkele kernbepalingen dient te worden stilgestaan. Een van deze kernbepalingen is artikel 1 van de waterschapswet, dat de waterschappen karakteriseert als openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. Deze omschrijving bevat drie elementen. In de eerste plaats wordt duidelijk dat het waterschap een lichaam van openbaar bestuur is en dus deel uitmaakt van de Nederlands overheidsorganisatie. Het waterschap kan daardoor voor burgers bindende besluiten nemen en bijvoorbeeld verordeningen vaststellen met gebods- en verbodsbepalingen, vergunningen verlenen dan wel weigeren en belastingen heffen. Zonodig kan het waterschap de naleving van deze besluiten afdwingen door het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een bestuurlijke dwangsom of het doen opmaken van een strafrechtelijk proces-verbaal (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde). De overduidelijke rol van de overheid als bevoegdheid gezag(rol 4). De burger fungeert hierbij als onderdaan.

Het tweede element bestaat uit de territoriale begrenzing van het waterschap. Het waterschap kent met andere woorden een bepaald gebied waarbinnen het zijn taken uitoefent. Daardoor is het waterschap (net als provincies en gemeenten) onderdeel van het zogenaamde territoriaal gedecentraliseerde bestuur. De grenzen van het waterschapsgebied zijn overigens geen willekeurige streep op de kaart, maar waterstaatkundig bepaald (stroomgebieden, afwateringsgebieden, dijkringen) en wijken daardoor bijna per definitie af van de provinciale en gemeentelijke grenzen (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde). Het waterschap als een functionele overheidsorganisatie wordt hiermee onderstreept. Waar de trend steeds een verdere centralisatie van waterbeheer was, verschuift nu de aandacht meer naar de weer decentrale aanpak van waterbeheer.

In de derde plaats brengt genoemde omschrijving met zich mee dat de taken van het waterschap uitsluitend kunnen liggen op het terrein van de waterstaatszorg. Anders dan bijvoorbeeld een gemeente, waarvan de taken alleen worden beperkt doordat een hogere instantie bepaalde taken of bevoegdheden aan zich getrokken heeft en die zich daardoor met veel taken bezighoudt (onderwijs, cultuur etc.), ligt de taak van het waterschap tevoren vast (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde).

In artikel 1 komen ook de taken aan de orde die aan waterschappen zijn opgedragen. Dit zijn de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding en (eventueel) de zorg voor andere waterstaatsaangelegenheden, zoals de (vaar)wegenzorg. De provincie draagt in het waterschapreglement deze taken op aan het waterschap. Het is hierbij van belang dat deze taakopdracht niet vrijblijvend is. De Waterschapswet bepaalt namelijk dat de waterkerings- en waterhuishoudingstaak aan waterschappen (moeten) worden opgedragen, tenzij niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.

Andere belangrijke bepalingen van de Waterschapswet betreffen de samenstelling en verkiezing van de waterschapsbesturen en de bevoegdheid van het waterschap om belastingen te heffen om zijn taakuitoefening te kunnen financieren. Anders dan provincies en gemeenten, die voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk zijn van rijksmiddelen, is het waterschap vrijwel volledig self-



supporting voor de uitoefening van zijn taken. De taken (m.b.t. rol 1) van het waterschap zijn duidelijk omschreven (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde).

Het waterschap is niet de enige waterbeheerder in Nederland. Waterstaatszorg wordt in ons land op alle overheidsniveaus, dus door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, uitgeoefend. Toegespitst op de diverse elementen van het begrip waterstaatszorg ziet de bestuurlijke organisatie en de betreffende regelgeving er als volgt uit:

Waterkeringzorg:

Deze taak bestaat uit de bescherming van ons land tegen overstromingen. Niet ten onrechte wordt deze taak in ons laaggelegen land, dat zowel vanuit zee als vanaf de grote rivieren bedreigd wordt, als een oertaak beschouwd. Deze taak is letterlijk en figuurlijk van levensbelang; daarnaast zijn ook grote economische belangen aan de orde. De uitoefening van de waterkeringszorg ligt bij het Rijk en de waterschappen. Het Rijk is belast met de kustzorg (handhaving aan de kustlijn) en het beheer van de dammen die grote zeearmen in het westen van het land afsluiten. De overige waterkeringen (dijken, duinen en boezemkaden) zijn in beheer bij waterschappen.

Waterkwantiteitszorg:

Deze taak betreft de beheersing van de hoeveelheid oppervlaktewater in een bepaald gebied. Het waterkwantiteitsbeheer richt zich op het bereiken en zo goed mogelijk handhaven van één of meer waterpeilen, die afgestemd zijn op de functie(s) van de betreffende wateren (droge voeten, landbouw, scheepvaart, natuur). Door een juiste aan- en afvoer van oppervlakte moeten overschotten en tekorten worden voorkomen. Het Rijk beheert het waterhuishoudkundige hoofdsysteem (de grote rivieren, Waddenzee, Noordzeekanaal enz.). Het kwantiteitsbeheer van de wateren van regionaal en lokaal belang ligt in het algemeen bij de waterschappen. Het waterkwantiteitsbeheer is geregeld in de Wet op de waterhuishouding waarin (naast het planstelsel op het terrein van de waterhuishouding) enkele juridische instrumenten. Ook hier vindt veelal nadere uitwerking plaats in provinciale en waterschapsverordeningen.

Waterkwaliteitszorg

Deze taak kan worden omschreven als de bescherming van het oppervlaktewater tegen verontreiniging. Het waterkwaliteitsbeheer richt zich op het bereiken van bepaalde waterkwaliteitsdoelstellingen afgestemd op de diverse functies die betreffende wateren vervullen (natuur, drinkwaterwinning, landbouw). Een belangrijk element van deze taak vormt de aanleg en exploitatie van zuiveringstechnische werken waarop het afvalwater van huishoudens en bedrijven worden gezuiverd. Ook bij het waterkwaliteitsbeheer spelen vooral het rijk en de waterschappen een rol. Het Rijk is belast met het beheer van het eerdergenoemde waterhuishoudkundig hoofdsysteem, terwijl de waterschappen de regionale en lokale wateren beheren. De waterschappen exploiteren daartoe ca. 390 rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) met bijbehorende persleidingen. Deze taak is wettelijk aan de waterschappen opgedragen. Het waterkwaliteitsbeheer is geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die als instrumenten onder meer een vergunning- en een heffingstelsel en algemene regels voor bepaalde soorten lozingen van afvalwater kent;

Grondwaterzorg:

Anders dan bij het oppervlaktewater is bij het grondwater geen specifiek overheidslichaam aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de handhaving van een bepaald grondwaterpeil. Weliswaar zijn de provincies belast met de uitvoering van de Grondwaterwet; dit is echter meer een 'verdelingswet' die beoogt via een stelsel van vergunningen en algemene regels, de beperkte hoeveelheid grondwater over de verschillende bestemmingen te verdelen (drinkwaterwinning, industriële en agrarische doeleinden). Het operationele grondwaterbeheer is overigens



grotendeels in handen gevallen van de waterschappen. De zorg voor het stedelijke water en het afvloeiend hemelwater wordt verder aan de gemeenten opgedragen. De grondwaterkwaliteit is nauw verweven met de vele activiteiten die in of op de bodem plaatsvinden. Om deze reden maakt dit aspect deel uit van het bodembeschermingsbeleid en is daarom vooral geregeld in de Wet bodembescherming, waarvan de uitvoering bij provincies en gemeenten berust;

Vaarwegenzorg

Deze taak bestaat uit het op diepte houden van vaarwegen, het onderhouden van beschoeiingen en de bediening van sluizen en bruggen. Het vaarwegbeheer wordt gedaan door het Rijk en provincies, die deze taak op hun beurt soms aan waterschappen hebben opgedragen. De nautische aspecten van het vaarwegbeheer (het stellen van 'verkeersregels') zijn geregeld in de Scheepvaartverkeerswet.

Wegenzorg;

Deze taak bestaat uit de zorg voor de instandhouding en bruikbaarheid van de wegen, met inbegrip van de bevordering van de verkeersveiligheid. De wegzorg berust bij het Rijk, provincies, gemeenten en een zestal waterschappen in het westelijk deel van ons land. De wegzorg is geregeld in de Wegenwet.

Rioleringszorg;

Deze taak behoort strikt genomen weliswaar niet tot de waterstaatszorg, maar heeft een nauwe verwevenheid met het water(kwaliteits)beheer en het zuiveringsbeheer. De rioleringszorg ligt bij de gemeenten en is geregeld in de Wet milieubeheer, die de gemeenten opdraagt om te zorgen voor de aanleg, beheer en onderhoud van de riolering. Ook verplicht deze wet gemeenten tot het vaststellen van rioleringsplannen. De gemeenten kunnen deze taak via een rioolbelasting financieren.

Drinkwatervoorziening

Ook deze taak behoort niet tot de waterstaatszorg, maar heeft daar ook een relatie mee omdat grond- en oppervlaktewater de grondstof voor ons drinkwater zijn. De drinkwatervoorziening ligt in handen van de waterleidingbedrijven en is geregeld in de Waterleidingwet (Havekes, Koemans, Lazaroms, Poos, Uijterlinde).

Door de eeuwen heen is er een voortdurende interactie geweest tussen rol 1 en rol 4. Hiermee vinden binnen rol 4 steeds verschuivingen plaats. Veelal worden veranderingen bij rol 4 veroorzaakt door ontwikkelingen bij rol 1 (uitvoering) zoals bij rampen en uitvoerbaarheid van maatregelen. Met de komst van de Waterschapswet 1992 wordt geprobeerd rol 4 te verankeren door de uitvoeringstaken (binnen rol 1) nadrukkelijk te definiëren (verantwoordelijkheden benoemen). Een repeterende ontwikkeling door de eeuwen heen.

Waterschapswet 2008

De bestuurlijke organisatie en de financiering van de waterschappen gingen in 2008 op de schop. Het aantal te betalen heffingen verminderde en er kwam een verkiezing waarbij heel Nederland tegelijkertijd stemde voor een nieuw waterschapsbestuur. De nieuwe waterschapswet moest de oudste instituties van het Nederlandse staatsbestel moderniseren en inzichtelijker maken. De aanleiding om de vigerende Waterschapswet aan te passen is dat deze qua inzicht gedateerd is en dat er bij het opstellen toendertijd nog een groot aantal waterschappen waren, terwijl er door fusies nog maar een handvol over zijn. De Waterschapswet is in dezelfde geest geschreven als de nieuwe Waterwet. Kort gezegd regelt de Waterschapswet de institutionele organisatie van de waterschappen en de Waterwet de uitvoering van het waterbeleid. Beide wetten vormen samen een samenhangend kader waarin het totale waterbeheer wordt vastgelegd. Hieronder de belangrijkste wijzigingen van de Waterschapswet op een rij (UVW, 2009).



Bestuurssamenstelling.

De categorieën die de bestuurssamenstelling bepalen gaan geheel op de schop. De categorieën gebouwd en pachters verdwijnen. Daarnaast wordt de omvang van het Algemeen Bestuur beperkt. De directe relatie tussen betaling en vertegenwoordiging vervalt: de aard en omvang van het belang dat een categorie bij het werk van het waterschap heeft, bepaalt het aantal zetels.

Verkiezingen.

Er komt een landelijke verkiezingsperiode, waarbij alle waterschapsbesturen in een keer gekozen worden. Hierdoor hoopt men de belangstelling voor de verkiezingen te vergroten.

Financiering.

Belangrijke verandering in het belastingsstelsel is de afschaffing van de zogenoemde classificatie, waarmee waterschappen voorheen de kosten binnen hun gebied konden differentiëren. De trits belang-betaling-zeggenschap blijft in tact, al wordt de symmetrie tussen de categorieën bij de bestuurssamenstelling en de betaling losgelaten. Bij de bestuurssamenstelling vervalt de categorie gebouwd, bij de betaling blijft deze bestaan (UVW, 2009).

Met de komst van de Waterschapswet 2008 vindt een verdere fine-tuning plaats tussen de rollen 1 en 4. Maar aangezien de Waterschapswet 2008 nauw verwant is aan de Waterwet, welke een integrale benadering nastreeft, zijn de beginselen van rol 3 ook geïmplementeerd in deze wet. Zo kunnen belangenorganisaties sinds deze wet ook nadrukkelijk meedoen in het besturen van een waterschap. Waar de Waterschapswet 1992 voornamelijk bezig was met de rol vanuit het oogpunt van de overheid (vormgeven rol 1,3 en 4), kijkt men in de huidige Waterschapswet (2008) sterk vanuit het oogpunt van de burger. Namelijk het inzichtelijker maken van de overheidsorganisatie vanuit de burgerrollen als kiezer en klant, waarbij deze Waterschapswet (2008) duidelijk aandacht geeft aan het waterschap als democratisch representant en dienstverlener. Maar ook de burgerrol als partner, waarbij het waterschap als ontwikkelaar fungeert, wordt verder aangekleed.

3.3. Waterschappen in het netwerk van de ruimtelijke ordening

Het onderkennen dat macht verspreid is over verschillende actoren in het maatschappelijk systeem is een centraal uitgangspunt voor besluitvormingsmodellen die bestuurskundigen en planologen de afgelopen jaren ontwikkeld hebben. Het waterschap is nu dus één van de actoren, terwijl men vroeger een vrijwel autonome positie had. In die modellen is de maatschappelijke omgeving waarin de besluitvorming tot stand komt, verworpen tot wat bestuurskundigen een arena noemen:

'Een tijdelijk platform voor interacties, die zich richten op een bepaald project, waarbij de samenstelling en de interacties een zekere continuïteit kennen'.

Dat maakt besluitvorming wel wat ingewikkelder dan wordt voorgesteld in besluitvormingsmodellen die uitgaan van het klassieke sturingsparadigma. Daarin staat het bestaan van een centrale regelaar die een probleem waarneemt, zich vervolgens een beeld vormt over de noodzaak tot ingrijpen die zonedig door middel van stuursignalen op het communicatieve, financiële en juridische vlak veranderingen in gang zet om dit probleem te verhelpen. Faludi en Van der Valk (1994) stellen dat dit de heersende planningdoctrine in de 20^{ste} eeuw is geweest: door middel van 'rule and order' zou de overheid veranderingen in de leefomgeving kunnen realiseren. Ook in het waterbeheer zou, mede vanwege de overheersend technisch-rationele benadering van omgevingsproblemen, een dergelijk perspectief op besluitvorming dominant zijn. Hier wordt het anticiperen van rol 4 op rol 1 onderstreept. De



doelmatige uitvoering staat centraal en bij onvolkomenheden bij de uitvoering (rol 1) wordt dit door sturingsmiddelen (rol 4) weer bijgesteld.

In het netwerkperspectief op ruimtelijke besluitvorming kunnen de verschillende actoren in het netwerk uiteenlopende rollen hebben. Teisman (1992) noemt bijvoorbeeld de rol van regisseur, onderhandelaar, of faciliteerder. Die rolverdeling ligt niet vast, maar kan afhankelijk van die besluitvormingssituatie verschuiven. Dit betekent voor waterbeheerders dat ze in het proces volgend aan de ontwikkelingen kunnen zijn en de benodigde aanpassingen in het waterhuishoudkundig systeem faciliteren. Of dat ze juist ontwikkelingen verbieden, omdat de ontwikkeling de werking of staat van waterhuishoudkundige infrastructuur zou aantasten. Of dat ze ontwikkelingen zo proberen bij te sturen dat aantasting van hun belangen tegengegaan wordt. Of dat ze ontwikkelingen zelf initiëren, bijvoorbeeld om ruimte te creëren voor aanleg van infrastructuur als dijken, sloten, natte groenzone's en bergingsgebieden.

De rol van waterschappen in het besluitvormingsproces kan daardoor variëren: ze kunnen wheelen en dealen, afhankelijk van de vraag welk belang ze in willen brengen (push) maar ook afhankelijk van de vraag welke inbreng door andere actoren in het netwerk van hen wordt verwacht (pull).

Zoals in de eerdere hoofdstukken beschreven is het water één van de aspecten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Welke rol het waterschap hierin moet spelen is in eerste instantie afhankelijk van wat voor type vraagstuk het is. Is het een simpel vraagstuk of een complexe situatie met verschillende belangen en actoren. De mate van complexiteit is een belangrijke peiler voor het waterschap om te bezien welke rol ze moet aannemen. Na de komst van het integraal water- en milieubeheer is er niet een sterke relatie tussen rol 1 en 4 maar onderling ook met rol 3. Het waterschap kan binnen een bepaalde dezelfde case verschillende rollen innemen. Het hangt van het type vraagstuk (complexiteit) af. Voor het plaatsen van stuwen en dammen fungeert het waterschap als uitvoerder, voor de waterkwaliteit als regeltoepasser (bevoegd gezag) en behartigt het waterschap in een ruimtelijk vraagstuk de belangen van het waterbeheer (rol 3). Niet alleen verschillende rollen voor de overheid, maar de burger kan ook in verschillende gedaantes verschijnen bij het waterschap.

3.4. Instrumentaria waterschap

Voor het gebruik van waterargumenten in een concrete situatie zal de waterbeheerder zich baseren op beleid dat als verantwoording dient voor het gebruik van de waterargumenten. Hieronder worden planinstrumenten aangegeven die op lokaal niveau beleidsbepalend zijn voor de waterbeheerder. Deze planinstrumenten worden als referentiekader gebruikt voor het eigen operationele en juridische beheer, maar kunnen ook dienst doen als kader voor het handelen richting derden zoals de actoren die betrokken zijn bij het ruimtelijk besluitvormingsproces. Het gaat om de watertoets, waterkansenkaart, waterplan en het waterbeheersplan.

Watertoets

Het watertoetsproces vindt volgens afspraak plaats bij elk ruimtelijk plan dat gevolgen heeft voor de waterhuishouding. De Wro en het Bro schrijven een watertoetsproces voor het maken van bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en een buitentoepassingverklaring van een beheersverordening. Bij de andere instrumenten, de structuurvisies van rijk, provincies en gemeenten is er geen wettelijke verplichting, maar is het watertoetsproces onderdeel van de bestuurlijke afspraken van het Nationaal Bestuursakkoord Water 2003 en 2008. De Bestuurlijke Notitie Watertoets sluit hierbij aan. Ruimte maken voor water in plaats van ruimte onttrekken aan water: dat is de kern van het waterbeleid voor de 21e eeuw. Het watertoetsproces is een van



de instrumenten om dit te bereiken. Het proces is er om waterbelangen in ruimtelijke plannen en besluiten te waarborgen. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt in een zo vroeg mogelijk stadium. Goede onderlinge afspraken moeten ervoor zorgen dat het waterhuishoudkundige en ruimtelijke beleid goed wordt toegepast en uitgevoerd. Het watertoetsproces sluit aan bij bestaande procedures en beleid. De grootste winst van het watertoetsproces ligt in het gezamenlijk commitment; de vroegtijdige, wederzijdse betrokkenheid tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, die uiteindelijk leidt tot het wateradvies van de waterbeheerder en de expliciete afweging van de wateraspecten in het plan. Die afweging en de verantwoording daarvan krijgen bij voorkeur de vorm van een waterparagraaf in het ruimtelijke plan of besluit. Het gaat daarbij om alle waterhuishoudkundige aspecten, waaronder veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, verzilting en verdroging, en alle wateren: rijkswateren, regionale wateren, gemeentelijke en particuliere wateren en grondwater. Bij het watertoetsproces staat het voorkomen van negatieve effecten op het watersysteem voorop. Pas als voorkomen niet mogelijk is en realisatie van het plan of besluit maatschappelijk noodzakelijk is, komt compensatie aan de orde. Goed voor ogen moet worden gehouden dat de rol van het waterschap in het formele watertoetsproces (en feitelijk in het gehele ruimtelijk ordeningsproces) een adviserende is en niet besluitvormend of beoordelend. Het bevoegde Wro-gezag neemt uiteindelijk de beslissingen, maar het waterschap kan hierop wel degelijk invloed uitoefenen, zeker in de inventarisatiefase door hier al met de initiatiefnemer samen te werken aan de structuurvisies, ruimtelijke plannen, exploitatieovereenkomsten, e.d (Leidraad waterbelangen in de ruimtelijke ordening, UVW (2008).

Waterkansenkaart

Net als voor de watertoets geldt ook voor de waterkansenkaart dat het een instrument is dat bedoel is om 'water' een meer sturende rol in ruimtelijke besluitvormingsprocessen te geven. Zoals het woord 'kaart' al aangeeft, is visualisatie een belangrijk aspect om die sturende rol waar te maken. Naast een of meerdere kaarten bestaat de waterkansenkaart uit toelichtende documentatie waaruit blijkt hoe de kaart tot stand is gekomen, op welke informatie deze is gebaseerd, wat het doel van de kaart is en hoe de kaart een rol zou kunnen spelen in het besluitvormingsproces.

Waterplan

Gemeentelijke of stedelijke waterplannen zijn het resultaat van lokale initiatieven van gemeentelijke diensten, al dan niet samen met waterschappen, drinkwaterbedrijven, provincies en belangengroepen.

Waterbeheersplan

Het opstellen van een Waterbeheersplan is een wettelijke verplichting. In het beheersplan zet het waterschap het beleid voor de komende jaren (2006-2009) op een rij om de nagestreefde doelstellingen voor de korte en lange termijn te realiseren. De te nemen maatregelen worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma. De voortgang hiervan wordt jaarlijks getoetst. Kortom: met het vaststellen van het Waterbeheersplan verplicht het waterschap zich in te spannen om de doelstellingen van het plan te halen (Leidraad waterbelangen in de ruimtelijke ordening, UVW (2008).

Waar eerst de relatie tussen rol 1 en rol 4 nadrukkelijk werd vastgelegd (Waterschapswet 1992) zijn de bovengenoemde instrumenten de gereedschappen voor het waterschap om invulling te geven aan rol 3 (als 'aanwezig' partner/actor in de ruimtelijke omgeving). Het bleek dat deze rol voor het waterschap te weinig 'body' had in de ruimtelijke ordening. Deze instrumenten moeten de waterargumenten een nadrukkelijker plaats geven.



3.5. Conclusie

Historisch gezien heeft het waterschap (of diens voorloper) een belangrijke rol gespeeld in de Nederlandse samenleving. Vooral het ontstaan van de Hoogheemraadschappen aan het einde van de middeleeuwen, betekende een organisatie met een hoog aanzien (had eertijds zelfs rechtsprekende bevoegdheden), die zich kwalitatief hoog geschoold personeel kon permitteren. Echter twee belangrijke oorzaken deden de rol van de waterschappen daarna langzaam maar verminderen en werd de roep om centralisatie van watertaken steeds luider. Ten eerste nam de bevolkingsdichtheid achter de dijken langzaam maar zeker toe. Hierbij werden de maatschappelijke en economische gevolgen van een dijkdoorbraak ook steeds groter. Bij een dergelijke ramp werd de roep om een centraal orgaan steeds groter, aangezien de 'lokale' hoogheemraadschappen/waterschappen binnen hun eigen middelen geen passend (zowel technisch als financieel) antwoord hadden klaarliggen. Ten tweede, de Franse tijd bracht het centralisatieproces in een stroomversnelling. De invloed van de Franse overheersing in ons land bracht met zich mee dat het Nederlandse staatbestel werd gespiegeld aan die van de Fransen.

Na het verdwijnen van de Fransen bleven een aantal centralisatie zaken intact. Zo werd Rijkswaterstaat (waterbeheerder op centraal niveau) opgericht die sindsdien een belangrijke rol heeft gespeeld in het (nationale) waterbeheer. De waterschappen hebben zich eigenlijk continu verzet tegen het centralisatieproces. Echter de centralisatie heeft zich langzaam maar zeker doorgezet. Uiteindelijk staan de waterschappen op de 'bestuurlijke trap' gelijk aan een gemeente.

Gezien de integrale benadering van zaken op het gebied van de ruimtelijke ordening waar waterbeheer onderdeel van uitmaakt, is de rol van het water(schap) lang ondergeschikt geweest. Door de bovengenoemde instrumenten (watertoets e.d.) moet een meer sturende rol voor water bereikt worden, in plaats van volgend. Daarbinnen (ruimtelijke ordening 'arena') kan volgens Teisman ook een wisselende rolverdeling plaatsvinden. Dit afhankelijk van het type vraagstuk. De extra instrumenten op het gebied van rol (watertoets e.d.) is begrijpelijk. Vanaf het prille begin van het waterschap is het een relatief autonome organisatie geweest in het overheidsbestel, en hoefde niet of nauwelijks rekening te houden met andere partijen. Echter de gebiedsgerichte aanpak is een fundamenteel andere benadering. Samen doen is hierin het streven en is het waterschap 'slechts' een van de spelers. Dit vergt dus een ommezwaai bij het waterschap. Deelname aan een interbestuurlijk project impliceert ook dat de eigen taak in het project vanuit een verbreed belangenkader wordt ingevuld (Glasbergen, 1993). Daarnaast leidt de technisch-rationele opvatting ertoe dat water beheersbaar is door het maken van technische voorzieningen (stuwen, dammen, gemalen e.d.) echter een aantal overstromingen en overige wateroverlast leidde tot de discussie dat water niet alleen volgend moet zijn, maar preventief betrokken moet worden bij de ruimtelijke vraagstukken.

Rol 1 (Overheid als uitvoerder)	Het uitvoeren van taken heeft sinds het ontstaan van het waterschap (of voorloper daarvan) de rode draad gevormd. Het bestaansrecht van het waterschap werd rechtstreeks gerelateerd tot de uit te voeren werkzaamheden.
Rol 2 (Overheid als bedrijf)	In de waterschapsgeschiedenis is nauwelijks aandacht geschonken aan deze rol. Op het gebied van waterbeheer heeft zich alleen op centraal niveau (Rijkswaterstaat) rol 2 zich een aantal malen voorgedaan, bijvoorbeeld door de aansporingen van koning Willem I ("kanalenkoning") en de realisatie van de Deltawerken. Op het niveau van de waterschappen is niet of nauwelijks invulling gegeven aan deze rol. Water is een gemeenschappelijk goed. Wateroverlast wordt bijvoorbeeld



	als een collectief probleem voor de samenleving gezien.
Rol 3 (Overheid als intermediair)	Rol 3 is definitief op de kaart gezet sinds de jaren '80 van de vorige eeuw door de komst van het integraal water-/milieubeheer. Het 'samen doen' is tegenwoordig niet meer weg te denken. Rol 3 neemt tegenwoordig dan ook een zeer belangrijke rol in.
Rol 4 (Overheid als bevoegd gezag)	Tot voor de komst van het integraal water-/milieubeheer is er een voordurende wisselwerking geweest tussen voornamelijk rol 1 en rol 4. Met de komst van rol 3 verdwijnt rol 4 langzaam naar de achtergrond en wordt er meer gewerkt met bestuurlijk allianties

Samenvattend kan gesteld worden dat de uitvoering ten allen tijde steeds centraal heeft gestaan. De steeds complexer wordende samenleving stelde ook hogere eisen aan het de uitvoering van watertaken. Door de eeuwen heen werd een steeds steviger raamwerk opgezet om de doelmatige uitvoering van watertaken te garanderen. De ontwikkeling is grafisch in de onderstaande figuur 1 weergegeven.

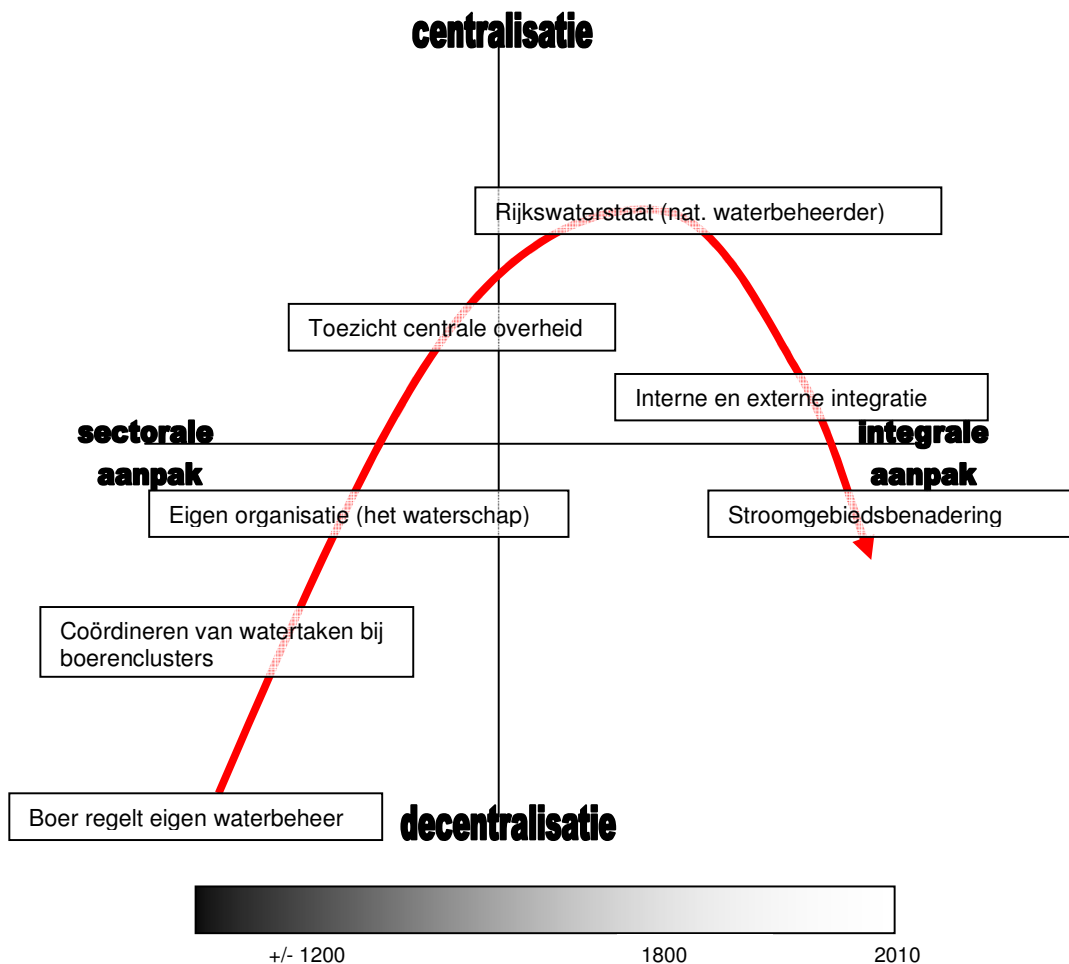


Fig. 1: ontwikkelingen aanpak waterbeheer



4. Waterbeleid

4.1. Inleiding

Een aantal belangrijke ontwikkelingen maken een koersverandering in het waterbeleid noodzakelijk. In dit hoofdstuk zullen enkele relevante ontwikkelingen (van de laatste decennia) in kaart worden gebracht die aanpassing van het waterbeleid noodzakelijk hebben gemaakt. Daarnaast zal ingegaan worden op een aantal beleidsontwikkelingen die van invloed zijn geweest op het waterbeheer.

4.2. Ontwikkelingen

Verantwoordelijkheden

Waterbeheer is een samenspel van alle bestuurslagen in Nederland. De taken en bevoegdheden zijn duidelijk verdeeld en worden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid uitgeoefend. Dit ziet er globaal als volgt uit:

- De Europese regelgeving op het terrein van natuur, milieu en water werkt door in het nationale en regionale waterbeleid en -beheer. Dit gebeurt direct of indirect;
- De rijksoverheid formuleert het nationale beleidskader en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland. Ook neemt de rijksoverheid maatregelen met een nationaal karakter;
- De provincie vertaalt dit naar een regionaal beleidskader en strategische doelen op regionaal niveau;
- De waterschappen (voor de regionale watersystemen) en het Rijk (voor het hoofdwatersysteem) leggen de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren. Daarnaast bepalen zij de concrete maatregelen en voeren deze uit;
- De gemeente heeft (1) de zorgplicht voor de inzameling en transport van al het stedelijk afvalwater dat vrijkomt bij percelen binnen het grondgebied van de gemeente, (2) de zorgplicht voor een doelmatige inzameling van overtollig afvloeiend hemelwater en (3) de zorgplicht voor het toepassen van doelmatige maatregelen in openbaar gebied om structurele grondwateroverlast te voorkomen of te beperken. De gemeente voert milieumaatregelen uit voor zover deze vallen binnen deze zorgplichten. Ook zorgen zij voor de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen op het gebied van waterbeheer. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterkwantiteit en - kwaliteit (Fryslan leeft met water, 2009).

Natuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen

Natuurlijke ontwikkelingen

Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat de zeespiegel de afgelopen eeuw wereldwijd met 10 tot 25 centimeter is gestegen. Dit wordt voornamelijk toegeschreven aan de stijgende gemiddelde temperatuur op aarde. Naast de zeespiegelstijging zal een temperatuurstijging de jaarlijkse neerslag doen toenemen met drie procent in 2050 tot zes procent in 2100. Tegelijkertijd zal de verdamping als gevolg van hogere temperaturen toenemen. Bovendien is het verschijnsel van bodemdaling relevant. Enerzijds vindt er een natuurlijke bodemdaling plaats. Anderzijds is een gedeelte van de bodemdaling te wijten aan menselijk handelen. De veenwinning, waterafvoer maar ook de winning van gas en zout hebben bijgedragen aan de bodemdaling. Alhoewel de voorgaande tendensen berusten op onderzoek, dat per definitie vele onzekerheden in zich bergt, lijkt een algemene tendens zichtbaar. Nederland zal in de komende periode

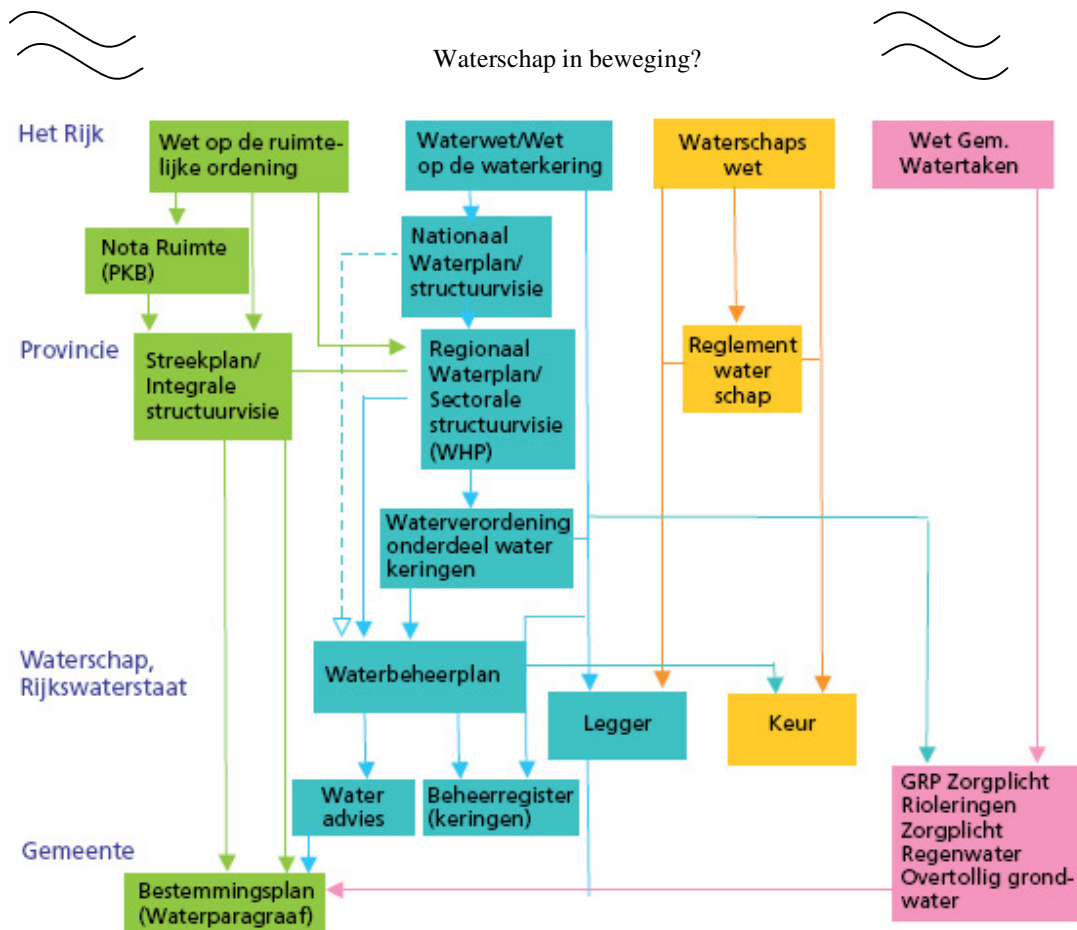


Fig. 2: relaties binnen waterbeheer

aanzienlijk meer water te verwerken krijgen. De combinatie van zeespiegelstijging en bodemdaling kan in de toekomst met name de veiligheid van West-Nederland in gevaar brengen. Zeespiegelstijging in combinatie met meer neerslag kan ertoe leiden dat de afvoer van grote rivieren in tijden van hoog water belemmerd wordt. De wateroverlast gedurende de afgelopen jaren zou een teken aan de wand kunnen zijn (Rob, 2001).

Maatschappelijke ontwikkelingen.

De effecten van de zojuist genoemde ontwikkelingen worden versterkt door enkele maatschappelijke trends. In Nederland is het kwantitatieve waterbeheer er in het algemeen op gericht water zo snel mogelijk af te voeren, in verband met een optimale benutting van de grond voor landbouw, bebouwing en infrastructuur. Hierdoor is de potentiële schade bij wateroverlast sterk toegenomen. Daar komt bij dat de maatschappelijke acceptatie van wateroverlast sterk terugloopt. Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan, veroorzaken onvolkomenheden in de waterhuishouding. “Intensivering van het ruimtegebruik, diepere en intensievere ontwatering hebben geleid tot minder ruimte voor water, afname van bergingscapaciteit en snellere afvoer van overtollig water uit de hoger gelegen gebieden.” Tot nu toe zijn de meeste voorbeelden van gevaren van water gericht op een overschot aan water. Echter een tekort aan water en de verzilting van (grond)- water vormen ook gevaren. Gezien de bovenstaande problematiek is water teveel volgend geweest in plaats van sturend. De uitvoering (rol 1) is in een bepaalde mate ondergesneeuwd tijdens de belangenafweging. Een sterk geluid is nodig vanuit het waterperspectief tijdens de belangenafweging. In het huidige systeem is dit een taak voor het waterschap (Rob, 2001).



Omgaan met water

Sinds 1985 is met de Nota Omgaan met water een nieuw beleid in gang gezet. In deze nota staat de gedachte van *integraal waterbeleid* centraal en wordt het concept *watersysteembenadering* geïntroduceerd. Deze watersysteembenadering wordt omschreven als:

‘Een watersysteembenadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen waar grondwater een essentieel deel 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 technisch (infrastructuur) en juridisch instrumentarium (J. T. van den Berg, A. van Hall, H. F. M. W. van Rijswijk).’ Er wordt nadrukkelijk de omslag gelegd van de primaire relatie tussen rol 1 en rol 4 (zoals voorheen) naar de primaire relatie tussen rol 1 en 3. Rol 4 (juridisch instrumentarium) staat ten dienste van een goede afstemming tussen de rollen 1 en 3. Integraal waterbeleid heeft definitief zijn intrede gedaan en sluit aan op de rol van het waterschap als partner in de ruimtelijke inrichting.

De Derde Nota waterhuishouding

De gedachte van het integrale waterbeleid wordt in de daaropvolgende jaren verder uitgewerkt en in de Derde nota waterhuishouding *integraal waterbeheer* genoemd. Dit integrale waterbeheer dient als centrale beleidsinhoudelijke doelstelling van het waterhuishoudkundig beleid en beheer in ons land en wordt als volgt gedefinieerd:

‘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 samenhang (de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater) (rol 1) als externe functionele samenhangen (de relatie tussen waterbeheer en andere beleidsterreinen als milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer) (J. T. van den Berg, A. van Hall, H. F. M. W. van Rijswijk) (rol 3).’

Samenhang en afstemming is het motto voor het moderne waterbeleid en -beheer. De watersysteembenadering vormt een cruciaal element in het integrale waterbeheer. Onder het waterhuishoudkundig systeem wordt het samenhangend geheel van oppervlaktewater en grondwater verstaan. Het oppervlaktewater omvat daarbij zowel het water als de waterbodem, oevers, technische infrastructuur en de biologische component. Een soortgelijke benadering vindt men in het internationale waterbeleid, bijvoorbeeld in het Verdrag van Helsinki en in de Europese Kaderrichtlijn water, waar men gekozen heeft voor waterbeheer gebaseerd op stroomgebieden (J. T. van den Berg, A. van Hall, H. F. M. W. van Rijswijk). Deze nota is daarmee vooral gefixeerd op rol 3, het nog meer integraal maken van waterbeheer en het vervolmaken van de bijbehorende structuren.

De Vierde nota waterhuishouding

In de Vierde nota waterhuishouding wordt het huidige beleid van integraal waterbeheer middels de watersysteembenadering gehandhaafd. De watersysteembenadering wordt expliciet als uitgangspunt gekozen van probleemgericht beleid (J. T. van den Berg, A. van Hall, H. F. M. W. van Rijswijk). De Vierde nota waterhuishouding behandelt de beleidsdoelen per watersysteem. Het belangrijkste systeem voor de landbouw zijn ‘De regionale wateren’, bestaande uit beken, vennen, plassen, meren, kanalen, sloten, vaarten en het grondwater in het landelijk en stedelijk gebied. Bij de regionale wateren is de relatie tussen waterbeheer en grondgebruik bijzonder sterk, waardoor gepleit wordt voor een sterk gebiedsgerichte benadering en een nauwe samenwerking tussen de verschillende bevoegde overheden op de beleidsterreinen water, milieu, natuur en landschap, ruimtelijke ordening en de landbouw. De integrale benadering met de bijbehorende rol 3 (doelstelling derde nota Waterhuishouding) voor het waterschap heeft in deze nota wel aanleiding gegeven om de expliciete taken te beschrijven (beleidsdoelen). Hiermee wordt de betekenis van rol 1 niet uit het oog verloren en daarmee bekrachtigd.

Waterschap in beweging?

Naast de verschillende beleidsdoelen per watersysteem wordt in de Vierde nota waterhuishouding speciaal aandacht geschonken aan enkele thema's die van belang zijn voor het gehele waterbeheer. Het betreft 'Veiligheid', hetgeen met name de waterkeringszorg betreft en ziet op het voorkomen van en bescherming bieden tegen overstromingen. In de tweede plaats 'Verdroging', omdat verdroging een van de belangrijkste redenen vormt voor de achteruitgang van de kwaliteit van de natuur in Nederland. Hier voorziet men in een integrale aanpak, die zowel de waterkwaliteit als de kwantiteit betreft en waarbij de relaties met beleidsterreinen als natuurbeheer, milieu, ruimtelijke ordening en landinrichting van belang zijn. Men kiest voor een gebiedsgerichte benadering. Verdroging hangt nauw samen met kwantitatief grondwaterbeheer, maar wordt door de wisselwerking die er bestaat tussen grond- en oppervlaktewater ook beïnvloed door het kwantitatieve oppervlaktewaterbeheer. Deze relatie wordt nadrukkelijk in de wet (art. 24 lid 2 Wwh) en de jurisprudentie erkend. Het derde thema is 'Emissies'. Deze betreffen de verontreiniging van oppervlaktewater door puntlozingen en diffuse bronnen, zoals dat onder meer geschiedt door bestrijdingsmiddelen en meststoffen.

Door de keuze voor het integrale waterbeheer was een aanpassing in bestuur en organisatie van met name de waterschappen noodzakelijk. Dit heeft geresulteerd in het vormen van grotere en all-inwaterschappen, die belast zijn met de zorg voor de kwaliteit en de kwantiteit van het oppervlaktewater. Hiermee heeft rol 4 geanticipeerd op de grondbeginselen van rol 3. Gezien er andere samenwerkingsverbanden ontstonden vergde dit aanpassingen op het gebied van de institutionele organisatie van het waterschap (schaalvergroting) om uiteindelijke hun taken (rol 1) naar behoren te kunnen uitvoeren.

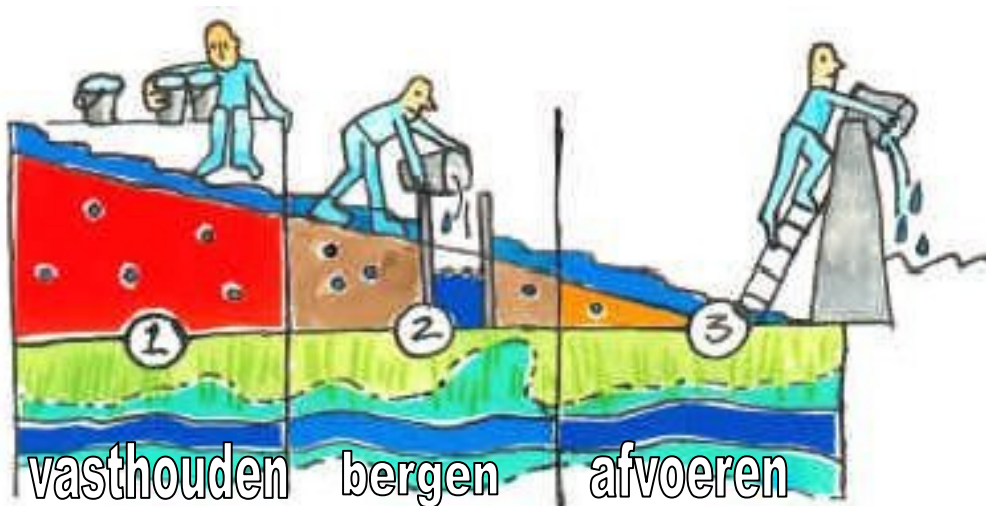


Fig. 3: Waterbeleid 21e eeuw



Waterbeleid in de 21-e eeuw

Als gevolg van deze belangrijke natuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen heeft de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, naar haar voorzitter ook wel de Commissie Tielrooij genoemd, een rapport uitgebracht hoe in de 21^e eeuw omgegaan zou moeten worden met water. Deze voorstellen kunnen van grote invloed zijn op de ruimtelijke inrichting van Nederland, in het bijzonder voor het landelijk gebied.

Om verdere problemen met wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen pleit de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw voor een nieuwe manier om met water om te gaan.ⁱ De Commissie introduceert een trits 'vasthouden-bergen-afvoeren' (Rob, 2001). Er wordt nadrukkelijk aangegeven hoe waterbeheer plaats moet vinden (rol 1). Dat houdt in dat het water eerst zoveel mogelijk bovenstrooms moet worden vastgehouden (opgeslagen in de bodem en het oppervlaktewater). Daarna wordt gekozen voor het tijdelijk bergen van water in zogenaamde retentiegebieden. Slechts indien deze twee maatregelen niet voldoende uitkomst bieden, mag het water worden afgevoerd. Om de uitvoering van deze trits goed mogelijk te maken dient water medesturend te zijn bij de ruimtelijke inrichting van Nederland (rol 3). De Commissie stelt hiertoe de zogenaamde watertoets voor, die inhoudt dat elk ingrijpend locatiebesluit moet worden getoetst op zijn gevolgen voor het watersysteem en er moet worden aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen om nadelen voor het watersysteem te compenseren. De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw gaat uit van een beleid per (deel)stroomgebied, in navolging van het UNECE-waterverdrag (Helsinki 1992), de Europese Kaderrichtlijn water en de Vierde Nota waterhuishouding. Nederland wordt daartoe in 17 deelstroomgebieden opgedeeld. Om dit waterbeleid vorm te geven wordt niet gekozen voor nieuwe bestuursautoriteiten, maar dient te worden samengewerkt in bestuursallianties per stroomgebied. Hiertoe is door de verschillende partijen (het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van waterschappen) een bestuursovereenkomst, de zogenaamde Startovereenkomst Waterbeheer 21^e eeuw getekend, welke uit dient te monden in een nationaal bestuursakkoord waarin afspraken over het te voeren waterbeleid zijn vastgelegd. Er vindt een nieuwe rolverdeling (nieuwe onderlinge relaties) plaats binnen het bevoegd gezag (rol 4).

De Europese Kaderrichtlijn water

Op Europees niveau doen zich eveneens ontwikkelingen voor van een sectorale benadering naar een meer integrale benadering, wat ook leidt tot integrale regelgeving voor het waterbeheer. Vanaf de jaren zeventig zijn door de EG vele richtlijnen tot stand gebracht die alleen zien op een deel van het waterbeheer. Het betreft niet alleen afzonderlijke richtlijnen voor het grondwaterbeheer en het oppervlaktewaterbeheer, maar ook binnen de regelgeving die zich richt op de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het (oppervlakte)water zijn er verschillende typen richtlijnen. De erkenning dat een grote hoeveelheid richtlijnen waarvan niet altijd duidelijk is hoe zij zich tot elkaar verhouden, leidt tot een gebrek aan samenhang, transparantie en effectiviteit van de Europese waterregelgeving, dit is één van de redenen geweest om een Kaderrichtlijn water tot stand te brengen.

Een tweede reden is dat op Europees niveau een Kaderrichtlijn water tot stand is gebracht is het besef dat kwaliteit en kwantiteit van oppervlaktewater en grondwater sterk samenhangen, dat vraagstukken van verdroging en overstromingen aandacht verdienen binnen het Europese waterbeheer en dat regelgeving voor het waterbeheer niet los gezien kan worden van regelgeving op andere beleidsterreinen zoals milieubeheer, natuurbeheer, landbouw, ruimtelijke ordening en productbeleid. Gekozen is voor een integrale benadering van het waterbeheer die gebaseerd is op stroomgebieden en waarin relaties met andere beleidsterreinen worden erkend (Rob, 2001).

Doelstelling

Doel van de richtlijn is het vaststellen van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswaterⁱⁱ, kustwaterenⁱⁱⁱ en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en terrestrische ecosystemen en wetlands die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en beschermd en verbeterd



worden. Er wordt een duurzaam gebruik van water bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn. De richtlijn beoogt een verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu, onder andere door specifieke maatregelen voor de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioriteitsstoffen, en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen. De richtlijn zorgt voor de geleidelijke vermindering van de vervuiling van grondwater en beoogt verdere vervuiling te voorkomen. Door de richtlijn wordt bijgedragen aan de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte. De richtlijn draagt zo bij aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water. Ze draagt eveneens bij aan de significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater en beschermt ook territoriale en mariene wateren. De richtlijn dient tevens om de doelstellingen van internationale overeenkomsten te bereiken. Bij het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen wordt dan ook rekening gehouden met de stoffen die in internationale overeenkomsten en communautaire richtlijnen worden genoemd. Uiteindelijk dient gekomen te worden tot concentraties in het mariene milieu, die voor in de natuur voorkomende stoffen dicht bij de achtergrondwaarden liggen, en voor door de mens vervaardigde stoffen vrijwel nul bedragen.

Deze doelstelling is bijzonder ruim en omvat het hele waterbeheer zoals wij dat in Nederland kennen: de bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van zowel oppervlaktewater als grondwater en zeewater. Daarbij ziet de richtlijn ook op waterkeringsvragen en verdrogingsproblematiek: het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en droogte. Door deze ruime doelstelling komt ook de relatie met andere beleidsterreinen als milieu, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, productenbeleid, landbouwbeleid, en visserijbeleid nadrukkelijk naar voren. De bescherming tegen overstromingen wordt echter in de richtlijn nauwelijks verder uitgewerkt, hetgeen als een gemis in de richtlijn kan worden beschouwd (Rob, 2001)..

Stroomgebieden

De richtlijn kiest voor de organisatie en realisering van de doelstellingen het stroomgebiedbeheer. Dat betekent dat de lidstaten hun land moeten indelen in stroomgebiedsdistricten, gebaseerd op verschillende stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door een riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. Kleinere stroomgebieden mogen worden samengevoegd tot een stroomgebiedsdistrict. Daarnaast bestaan ook deelstroomgebieden, waarbij twee stroomgebieden uiteindelijk in een meer of rivier samenvloeien. In Nederland gaat men uit van een indeling in vier stroomgebieden. Het betreft de stroomgebieden van de Maas, de Rijn, de Schelde en de Eems.

De Kaderrichtlijn ziet ook op grondwater, dat daarom aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Hetzelfde geldt voor de toewijzing van kustwateren en overgangswateren aan de stroomgebieden.

Voor elk stroomgebied moet een analyse van de kenmerken worden gemaakt, evenals een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en het grondwater en een economische analyse van het watergebruik. Wederom een sterke relatie tussen rol 1 en rol 3 echter een aantal aspecten van rol 2 doen zich voor. De bedrijfsmatige aanpak met harde targets. Er vindt een verschuiving plaats bij de overheid (waterschap) van een reactieve aanpak (bv. reageren op een overstroming) naar een proactieve houding (het voorkomen van..). Dit vergt dus ook een proactieve houding van het waterschap. De Kaderrichtlijn is een lichtend voorbeeld voor de overheid die moet handelen volgens rol 3.



De Waterschapswet

De verdeling van bevoegdheden in Nederland is in de loop der jaren steeds verder gegroeid en vastgelegd in wetgeving. In het bijzonder in de Waterschapswet. Deze wet regelt de algemene bevoegdheden van de waterschappen en de rol van de provincie als organisator van het regionale waterschapsbestel. Provinciale Staten kunnen waterschappen oprichten, opheffen en reglementeren.

Door waterschapsreglementen vast te stellen, bepalen zij het gebied, de taken, de bestuurssamenstelling en het toezicht.

De bepalingen hierover zijn op 1 januari 2008 gewijzigd. De reden hiervoor is de (wijzigings-) Wet modernisering waterschapsbestel. In de toelichting op deze recente wijziging van de Waterschapswet staat dat "de taakafbakening tussen provincie en waterschap raakt aan de manier waarop het functionele bestuur (het waterschap) is ingebed in de algemene democratie. De taak van het waterschap is de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Het waterschap voert deze taak uit binnen het kader dat de provincie stelt. De provincie heeft vanuit haar positie als algemeen bestuur de regisserende en coördinerende rol." Dit bevestigt de bestaande situatie (Fryslan leeft met water, 2009).

Waterwet

Met de Waterwet worden acht bestaande wetten voor het waterbeheer in Nederland vervangen door één Waterwet. Deze Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater. Ook verbetert het de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast wil het voorstel een bijdrage leveren aan vermindering van de regels, vergunningstelsels en administratieve lasten.

Het doel van het voorstel is om waterschappen, gemeenten en provincies beter in staat te stellen wateroverlast, waterschaarste en watervervuiling tegen te gaan. Ook voorziet het voorstel in het toekennen van functies voor het gebruik van water zoals scheepvaart, drinkwatervoorziening, landbouw, industrie en recreatie. Op basis van de functie worden eisen gesteld aan de kwaliteit en de inrichting van het water. De huidige zes vergunningstelsels op het gebied van water worden gebundeld zodat zowel de burger als het bedrijfsleven eenvoudiger een vergunning aan kunnen vragen.

Dit wetsvoorstel vervangt de bestaande wetten voor het waterbeheer in Nederland:

In de Waterwet 2009 zijn een deel van de volgende voormalige wetten opgenomen:

- Waterstaatswet 1900;
- Wet op de waterhuishouding;
- Wet op de waterkering;
- Wet voorziening voor inzet en bekostiging muskusrattenvangers;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- Grondwaterwet.

De Wet gemeentelijke watertaken is een wijzigingswet, die onder andere doorwerkt in de Waterwet.

Naast de Waterwet blijven de volgende wetten afzonderlijk bestaan:

- Wet hygiëne en veiligheid badinrichting en zwemgelegenheden;
- Wet bodembescherming;
- Wet milieubeheer.

Het waterbeheer wordt gericht op het duurzaam goed functioneren van het watersysteem. Taken en bevoegdheden worden duidelijker vastgelegd dan nu het geval is. Rijk en provincies zorgen vooral voor het strategische beleid en de normstelling op nationaal respectievelijk regionaal niveau. Ook zorgen zij voor de noodzakelijke doorwerking van water in aanpalende gebieden zoals milieu, (natte) natuur en ruimte en stellen zij de functies van de watersystemen vast. De



waterschappen zijn belast met het regionale operationele waterbeheer. Gemeenten hebben enkele watertaken in het bebouwde of te bebouwen stedelijke gebied. Naast de Waterwet blijft de Waterschapswet als wet voor de waterschappen bestaan (www.helpdeskwater.nl, 2009). De Waterwet 2009 zet de taken en verantwoordelijkheden duidelijk neer. Daarnaast wordt met de integratie van verschillende wetten sterk ingezet op rol 3 en wordt tevens rol 4 verder ingeperkt (terugdringen regels en administratieve lasten).

4.3. Takenverdeling in Nederlands waterbeleid

Primair is de Staat der Nederlanden bevoegd en verplicht om te voldoen aan de verschillende wateropgaven waarvoor het land staat. Dit als onderdeel van de algemene opgave om er voor te zorgen dat de overheid het woon- en leefmilieu in Nederland beschermt en verbetert. Deze opgave is te vinden in artikel 21 van de Grondwet. Op dit artikel berust tal van regelgeving waarin de rijksoverheid onderdelen van de wateropgaven toedeelt aan provincies, gemeenten en waterschappen. Inmiddels bestaat een deel van die wateropgaven uit door in Nederlandse wetgeving geïmplementeerde regelgeving van de Europese Unie. Het voldoen aan de wateropgaven is kerntaak van het waterbeheer. Waterbeheer wordt in de Waterwet omschreven als een overheidszorg gericht op doelstellingen die het kader vormen voor de uitvoering van de wet (Handreiking instrumentaria wateropgaven, 2007).

Waterbeheer is derhalve het uitvoeren van het wettelijk verplichte taken en maatregelen, inclusief het daarbij behorende onderhoud en het realiseren van ambities om extra dingen met water te doen (binnen de functionele taak van het waterschap), verdergaand dan de wateropgaven. Een waterschap kan niet zeggen dat het de ambitie heeft om zijn deel van de wateropgaven voor een bepaalde datum te halen. Dat zijn z'n zorgplichten, met andere woorden: dat is gewoon zijn taak. Voor die verschillende deel terreinen van het waterbeheer, waterkwantiteit, veiligheid en waterkwaliteit, geeft de wet doelstellingen, waar mogelijk normen en uitvoeringsinstrumenten (Handreiking instrumentaria wateropgaven, 2007). De waterbeheerder kan daarnaast dus de ambitie hebben om boven op die wateropgaven nog allerlei extra's met water te doen. Rol 1 wordt duidelijk omschreven en het waterschap heeft zelf de bewegingsruimte om invulling te geven aan rol 2 (overheid als bedrijf).

De doelstellingen en normeringen zijn aangereikt en vastgelegd door het Rijk of de provincie (veelal in de Waterwet zelf). De normering fungeert als toetsingskader om te beoordelen of de voorgestelde maatregel bijdraagt tot verwezenlijking van de doelstelling/wateropgave. Vervolgens is de overheid ervoor verantwoordelijk dat die instrumenten dan ook daadwerkelijk in te zetten om de wateropgave te realiseren en moet zij daarover publiekelijk verantwoording kunnen afleggen.

Waterbeheer wordt in de Waterwet onderscheiden in de zorg voor:

Veiligheid. Hierbij gaat het primair om de veiligheid in geval van hoog water: de zorg voor de waterkeringen;

Waterkwantiteit. Hierbij gaat het om een goede verdeling van het oppervlaktewater en grondwater;

Waterkwaliteit. Hierbij gaat het om de zorg voor het bereiken en behouden van een bepaalde samenstellingen van het water.

Het object, waarin het oppervlaktewater zich bevindt, dus de bodem en de oevers die het oppervlaktewater dragen. Hierbij gaat het om de aanleg, het beheer en onderhoud van dit object, met het oog op het voldoen aan het object met daarin het oppervlaktewater, aan de (maatschappelijke) functies, bijvoorbeeld aan de functie scheepvaart (Handreiking instrumentaria wateropgaven, 2007).



Deze verschillende onderdelen van dit beheer worden wel onderscheiden, maar in samenhang beoordeeld. Zo is de waterkering nauw verweven met het kwantiteitsbeheer en de ruimtelijke ordening. Stroming van diverse wateren leidt verder tot verplichte samenwerking tussen verschillende overheden met watertaken voor met name de waterkwaliteit en -kwantiteit. Het gegeven dat de regionale waterbeheerders functionele democratische overheden zijn, maakt hen afhankelijk van wat de algemene democratie in de ruimtelijke ordening vaststelt. Daarom is het essentieel dat waterschappen hiervoor alle mogelijke middelen inzetten om hun ruimtelijke behoefte juridisch voldoende verankerd te krijgen in het bestemmingsplan (Handreiking instrumentaria wateropgaven, 2007).

In januari 2006 heeft het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid van de Universiteit Utrecht een rapport uitgebracht over de juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid. Daarin wordt beschreven dat het halen door de verschillende actoren van de wateropgaven wordt bemoeilijkt door de huidige complexe onderlinge afhankelijkheid. Er is namelijk sprake van een Multi-actor governance (naast publieke actoren doen ook private partijen mee), van een multi-level governance (er liggen watertaken op ieder overheidsniveau) en van een multisector governance (wateropgaven worden niet gehaald zonder maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening, op het gebied van het milieu of in de agrarische sector). Het gevaar bestaat dat rol 1 (doelmatig waterbeheer) dreigt onder te sneeuwen door rol 3 (complexe onderlinge afhankelijkheid).

Kortom: waterbeheer is een samenspel van activiteiten van alle bestuurslagen in Nederland. Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Taken worden samen uitgevoerd. Wie is nu verantwoordelijk voor wat?

Het **Rijk** is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland met bijbehorende nationale wet- en regelgeving en voor de maatregelen met een nationaal karakter.

De **provincie** is verantwoordelijk voor de vertaling daarvan naar een provinciaal of regionaal beleidskader en voor strategische doelen op regionaal niveau. De provincie stelt daarbij de functies vast voor de wateren en bijbehorende normen ter voorkoming van regionale wateroverlast. Op operationeel vlak is zij belast met de regulering van grote, permanente onttrekkingen aan het grondwater. De provincie houdt via haar rol als toezichthouder ook toezicht op de waterschappen.

De **waterbeheerder** (de waterschappen voor de regionale watersystemen en het Rijk voor het hoofdsysteem) is verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. Daarbij legt de waterbeheerder de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren, hij bepaalt de concrete maatregelen en voert deze uit.

De **gemeente** heeft in de Waterwet straks enige taken voor water via de Wet gemeentelijke watertaken, namelijk de zorgplicht voor afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater in stedelijk gebied. Verder zorgt de gemeente voor de lokale ruimtelijke inpassing van waterbeheermaatregelen en het uitvoeren van milieumaatregelen ten behoeve van de KRW (Handreiking instrumentaria wateropgaven, 2007).

De Waterwet kent formeel slechts twee waterbeheerders: het rijk, als de beheerder van de rijkswateren, en de waterschappen, als de beheerders van de overige wateren. Deze laatste zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer. Provincies en gemeenten zijn formeel geen waterbeheerder, maar hebben wel waterstaatkundige taken. Zo blijft de provincie voorlopig bevoegd gezag voor drie categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties: de openbare drinkwaterwinning, ondergrondse energieopslag en industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar. Op gemeenten rust een hemel- en grondwaterzorgplicht, zoals deze in januari 2008 via de Wet gemeentelijke watertaken is vastgelegd in de Wet op de waterhuishouding (Waterwet in het kort, Min VenW, 2008).



De Waterwet regelt daarnaast ook de onderlinge toezichtverhoudingen van de verschillende betrokken overheden. Provincies houden toezicht op waterschappen en gemeenten en waar nodig kan de provincie gebruik maken van instructies of aanwijzingen. Een provincie of het rijk kan met besluiten of handelingen optreden in plaats van een waterschap of een gemeente. In situaties waarin bovenregionale belangen of internationale verplichtingen spelen, kan de minister van Verkeer en Waterstaat de toezichtinstrumenten benutten (Waterwet in het kort, Min VenW, 2008).

Het waterbeleid in Nederland is een verantwoordelijkheid van vele organisaties. Toonen en Glim karakteriseren het waterbestuur dan ook als een gelaagd en meervoudig verschijnsel, waar een veelheid van *stakeholders* en bestuurlijke organisaties een rol in spelen. Het gaat om een polycentrische *setting* waarbij een veelheid van belangen, organisaties en instellingen uit de overheids- en niet-overheidssfeer een aandeel heeft of opeist. In de considerans bij de Europese Kaderrichtlijn Water wordt het belang van water voor onze samenleving treffend onder woorden gebracht: "Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden." Het collectieve belang van water vraagt om een duidelijk sturende rol van de overheid (Rob, 2001). Deze redenering duidt er duidelijk op waarom rol 2 (bedrijfmatige aanpak) relatief zeer weinig wordt toegepast in Nederland. In een polycentrische beleidsarena als die op het terrein van water, is het vervullen van een dergelijke rol een extra zware opgave. Toonen en Glim zijn op zoek naar de optimale verhouding tussen de rollen 1, 3 en 4.

4.4. Toekomstperspectief waterbeheer

Na uitgebreid achterom zien over de totstandkoming van waterbeheer anno 2010 moeten we onze blik ook naar voren richten. De ontwikkelingen, nieuwe opinies en technologie zorgen ervoor dat het waterbeheer voortdurend moet blijven anticiperen. In het navolgende worden in het kort de visies van het kabinet (Nationaal Waterplan 2009) en waterschap (Water Wegen, UVW, 2007) aangegeven.

Water heeft meer ruimte nodig en moet een belangrijk ordenend principe zijn bij de verdere inrichting van Nederland: dat is de nadrukkelijke boodschap die doorklinkt in alle adviezen over de toekomst van het waterbeheer. Op de oude voet doorgaan met dijkverhogingen is voor de langere termijn geen optie, evenmin als ruimte creëren in het rivierbed, gezien de voorziene stijging van de zeespiegel, groeiende rivierafvoeren, grotere neerslagpieken en een voortgaande bodemdaling. Het kabinet kiest voor een strategie die bestaat uit "meebewegen, weerstand bieden, kansen pakken", een adaptieve aanpak en samenwerking binnen en buiten het waterbeheer. De strategie is gebaseerd op gedeelde basiswaarden en uitgangspunten. Dit impliceert het minder 'blind' focussen op technische maatregelen (rol 1) maar meer de saldo-aanpak aan de hand van rol 3.

Meebewegen, weerstand bieden, kansen pakken

De grondgedachte voor duurzaam waterbeheer wordt 'meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten'. Voor een duurzaam en integraal waterbeleid is het belangrijk om waar nodig en mogelijk water de ruimte te geven en mee te bewegen met en gebruik te maken van natuurlijke processen. Het Rijk vindt het daarbij van belang dat bij alle wateropgaven en -maatregelen maximaal wordt meegekoppeld met andere opgaven en maatregelen en dat problemen zo min mogelijk worden afgewenteld. Weerstand bieden past goed in de Nederlandse traditie van water keren met dijken en dammen en peilbeheer in polders en is van groot belang om in Nederland te kunnen blijven wonen en werken. Meer dan tot nu moeten we de kansen benutten die water ons geeft. Water



speelt een belangrijke rol in het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit op het platteland en in de steden, water maakt Nederland mooi. Ook kunnen er diverse activiteiten met waterbeheer gecombineerd worden zoals recreatie, natuur en landschap, landbouw, productie van duurzame energie en woningbouw. Met een gebiedsgerichte aanpak is het vaak mogelijk om het waterbeheer te verbeteren en tegelijk te werken aan versterking van de economie en de leefomgeving. En dit tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten (Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008). De rol 1 van het waterschap is geen sectorale aangelegenheid meer, maar staat juist een integrale aanpak voor.

Adaptieve aanpak

Het kabinet anticipeert met een adaptieve aanpak op toekomstige ontwikkelingen. Daarmee kunnen we adequate maatregelen nemen, maar deze ook aanpassen aan nieuwe inzichten of veranderende ontwikkelingen. Bij een adaptieve manier van werken hoort een lerende houding gericht op het verwerven van nieuwe kennis, de durf om te experimenteren en het vermogen om te gaan met het onverwachte. Waarschijnlijk zullen we met enige regelmaat keuzes moeten aanpassen. Daarom wordt periodiek de balans opgemaakt van de feitelijke toestand van het klimaat en de zeespiegelstijging, van de nieuwste inzichten in de ontwikkeling van klimaat, economie en demografie en van de effectiviteit van de maatregelen. Op basis daarvan worden periodiek doelen en maatregelen herijkt. Dit gebeurt in de eerste plaats iedere zes jaar met de voorbereiding op en het vaststellen van het Nationaal Waterplan en de regionale waterplannen. Ook het Deltaprogramma zal op die manier worden ingericht. Bij het formuleren van het beleid in dit Nationaal Waterplan heeft het kabinet een samenhangend streefbeeld verwoord en verbeeld. Daarmee is de richting voor het adaptieve proces bepaald (Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008).

Samenwerking binnen en buiten het waterbeheer

Waterbeheer is een gezamenlijk proces van alle overheden in zogenaamd medebewind: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Betrokkenheid van alle relevante partijen, zowel publiek als privaat, bij zowel het definiëren van de opgaven als het vinden van oplossingen vindt het kabinet van groot belang. De samenwerking binnen stroomgebieden staat centraal bij de werkwijze van de onderlinge overheden. De uitwerking van maatregelen vindt op alle niveaus zo veel mogelijk gebiedsgericht plaats, waarbij verschillende opgaven worden gecombineerd in integrale oplossingen. Publieke en private partijen werken daarbij uitvoeringsgericht samen. Het waterbeheer speelt een belangrijke rol bij het klimaatbestendig maken van Nederland, maar kan niet alle problemen wegnemen. Ook een minder kwetsbaar grondgebruik, dat beter is afgestemd op de ondergrond en het watersysteem is een sleutel tot succes. Denk bijvoorbeeld aan een klimaatbestendige landbouw of natuur, aan waterrobuust bouwen, of aan een klimaatbestendige inrichting van de openbare ruimte (Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008). Hier wordt voornamelijk geduid op de rol 3. Het waterschap als één van de spelers binnen het waterbeheer en ruimtelijke ordening.

Versterking samenwerking

De stroomgebiedaanpak werkt goed bij de Kaderrichtlijn Water. De betrokken partijen blijven het opgebouwde netwerk benutten, en versterken en verbreden de aanpak naar andere wateronderwerpen. Het rijk wil gebiedsgericht maatwerk in het waterbeheer actief benutten en verder professionaliseren. Waar mogelijk en zinvol zal gebiedsontwikkeling worden ingezet bij de realisatie van rijksdoelen. Aan provincies, gemeenten en waterschappen wordt hetzelfde gevraagd. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (mirt) brengt meer samenhang in besluitvorming binnen het rijk en tussen rijk en decentrale overheden. Van waterschappen wordt gevraagd dat zij invulling geven aan hun rol als waterautoriteit door te opereren als proactieve netwerkorganisatie (*sterke rol 3*), die in samenspel met andere overheden zorg draagt voor duurzaam regionaal waterbeheer. Het rijk zal het delen van ervaringen en het



professionaliseren van gebiedsontwikkeling actief stimuleren en samen met andere overheden het vakmanschap van professionals die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling verder versterken. Tot op heden is vooral veel aandacht gegeven aan samenwerking in de voorbereidings- en ontwikkelingsfase. Dit kabinet heeft de ambitie om deze samenwerking nader te versterken in de uitvoerings- en evaluatiefase. Het rijk zal inzetten op stimulering van publiek-private samenwerking en zal zijn eigen besluitvormingsprocedures ten aanzien van publiek-private samenwerking nader bezien (Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008). Hiermee kan invulling worden gegeven aan rol 2, namelijk een meer bedrijfsmatige aanpak.

Water wegen

De waterschappen zijn er voor waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Daarbij houden zij rekening met agrarische, economische en ecologische belangen. Waterschappen voeren deze taken uit voor én met de maatschappij, vanuit een brede taakopvatting en tegen de laagst mogelijke kosten. Hierbij werken waterschappen samen; niet alleen onderling, maar ook met alle partners die direct of indirect kunnen bijdragen aan de realisering van de wateropgaven, zodat we in Nederland op een veilige, gezonde, prettige en duurzame manier met water kunnen leven.

Door zijn opvatting, professionaliteit, betrouwbaarheid en deskundigheid geldt het waterschap als de alom geaccepteerde en gerespecteerde lokale en regionale waterautoriteit. Het waterschap fungeert als onafhankelijk regionaal 'watergeweten' bij planvorming door de algemene democratie op het terrein van de ruimtelijke ordening, onder andere als het gaat om functietoekenning, bouwvoornemens, aanleg infrastructuur en het stellen van normen voor veiligheid en peilbeheer (Water Wegen, 2007). Hiermee geeft het waterschap aan dat het een functionele overheidsorganisatie wil blijven met een afgebakend takenpakket. Daarbij kent het zich verschillende rollen toe, zoals handhaver (rol 4), maar ook als ontwikkelaar (rol 3) en beheerder van het water (rol 1)

Het waterschap is een regionale waterautoriteit die zich ervan bewust is deel uit te maken van een groter geheel. Waterbeheer is zowel een lokale als een stroomgebiedsaangelegenheid. Dat laatste blijkt uit een intensieve, effectieve samenwerkingsstructuur binnen de stroomgebieden, die in de loop der tijd stapsgewijs is opgebouwd. Het waterschap is met betrekking tot planvorming en uitvoering een sterke netwerkorganisatie, die in nauwe samenwerking met andere overheden komt tot doelmatige afstemming van plannen en maatregelen (zeer nauw verweven aan rol 3) (Water Wegen, 2007).

Deze samenwerking met partners als gemeenten, provincies, maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijven, wordt over en weer steeds belangrijker. De wateropgaven zijn zo omvangrijk, dat samenwerking met anderen noodzakelijk is geworden. Over tien jaar werken de waterschappen daarom samen met alle (gebieds)partners die bijdragen aan het realiseren van de wateropgaven op het vlak van veiligheid, kwantiteit en kwaliteit. In steeds wisselende netwerken vervullen de waterschappen, afhankelijk van de omstandigheden, steeds verschillende rollen: expert, toezichthouder, uitvoerder, partner, regisseur. Hier wijkt men dus duidelijk af van het Franse systeem waar de verschillende rollen meer van elkaar gescheiden zijn. Voor hun verschillende stakeholders hebben zij een duidelijk profiel met een krachtig imago dat wordt herkend, erkend en onderschreven.

Omdat de kerntaken van het waterschap - veiligheid, kwaliteit en kwantiteit - telkens om een andere aanpak vragen, zijn de samenwerkingspartners niet steeds dezelfde. Samenwerking is geen doel op zich, maar levert altijd een bijdrage aan het realiseren van de wateropgaven (Water Wegen, 2007).

Waterschappen staan midden in de maatschappij: het bestuur wordt door de samenleving gekozen. Het lijstenstelsel brengt een nadrukkelijker focus op de relatie met de kiezer met zich



Waterschap in beweging?



mee. Waterschappen werken deze rol actief uit: transparant, communicatief. De besturen leggen een brede maatschappelijke verantwoording af van het gevoerde en te voeren beleid. Ze verwerven draagvlak over de volle breedte van het takenpakket. Dit doen zij door zich helder te profileren. Ze laten zien niet alleen technisch georiënteerd te zijn, maar ook maatschappelijk. Waterschappen zijn over tien jaar niet allemaal hetzelfde. Variatie is mogelijk, gewenst, en zelfs noodzakelijk. Dat heeft te maken met hun geografische ligging (hoog of laag, aan de kust of in het binnenland, in stedelijk of landelijk gebied, aan de grens of niet) en de opgaven die daaruit voortkomen. Daarnaast spelen verschillen in inwoners en bedrijvigheid tussen de gebieden een rol. Ook de invoering van het lijstenstelsel in de nieuwe Waterschapswet leidt tot meer variatie. Waterschappen kunnen afgerekend worden op financiën, personele inzet, bestuurlijke en ambtelijke integriteit. Het steeds meer integraal opereren is in wezen in strijd met het beeld van het waterschap als functionele overheid met een sterk afgebakend takenpakket. Daarnaast suggereert het nieuwe kiesstelsel meer variatie, varend op politieke opvattingen en keuzes. Dit kan doelmatig waterbeheer, het uithangbord van het waterschap, in de weg staan (Water Wegen, 2007).



4.5. Conclusie

Het waterbeleid heeft gedurende de jaren zeventig tot heden forse veranderingen doorgemaakt. De term 'integraal werken' heeft hierin een leidende rol gespeeld. Met de watersysteembenadering werd in eerste instantie binnen het waterbeheer zelf naar het integreren van taken gezocht (3^e nota Waterhuishouding). Dit betekende een uitbreiding van het takenpakket van het waterschap en leidde tot fusies van waterschappen om het voorgeschotelde takenpakket te kunnen behappen. Was het waterschap tot dan toe veelal regisseur voor hun eigen takenpakket, met de komst van het integrale waterbeheer (4^e nota Waterhuishouding) werd het waterschap een gesprekspartner binnen de gebiedsgerichte aanpak, waarin het waterschap het belang van waterbeheer moest vertegenwoordigen. De watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling is hier een voorbeeld van. Ook de aangereikte regelgeving vanuit Europa (stroomgebiedsbenadering/kaderRichtlijn Water) heeft in het Nederlandse geval ervoor gezorgd dat er geen bestuursautoriteit per stroomgebied is aangesteld, maar een alliantie van (bestaande) organisaties, waarvan het waterschap een van de actoren aan tafel is. De gebiedgerichte en integrale benadering is onlangs nog eens aangedikt met de komst van de Waterwet, waarin de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening nogmaals wordt bekrachtigd. De roep om een betere afstemming tussen de rol 1, 3 en 4 wordt steeds nadrukkelijker

Toekomst

Water heeft meer ruimte nodig en moet een belangrijk ordenend principe zijn bij de verdere inrichting van Nederland: dat is de nadrukkelijke boodschap die doorklinkt in alle adviezen over de toekomst van het waterbeheer. De wateropgaven zijn zo omvangrijk, dat samenwerking met anderen noodzakelijk is geworden. Over tien jaar werken de waterschappen daarom samen met alle (gebieds)partners die bijdragen aan het realiseren van de wateropgaven op het vlak van veiligheid, kwantiteit en kwaliteit. In steeds wisselende netwerken vervullen de waterschappen, afhankelijk van de omstandigheden, steeds verschillende rollen: expert, toezichthouder, uitvoerder, partner, regisseur. Een nieuw kiesstelsel zorgt voor meer transparantie en sluit beter aan bij de huidige tijd. Echter de bovengenoemde reeks ontwikkelingen kan wel zijn negatieve invloed hebben op doelmatig waterbeheer. Doelmatig waterbeheer is de eigenschap voor het bestaansrecht van het waterschap. Samenwerking en participatie (met bv. burgers) kunnen leiden tot stroperige en langdurige processen waarmee de doelmatigheid in gevaar dreigt te komen. Politieke stromingen en keuzes wisselen met de orde van de dag en wisselende coalities kunnen leiden tot ineffectieve poldermaatregelen. Op voorhand hebben deze geen positieve invloed op doelmatig waterbeheer. Voor de komst van het huidige kiesstelsel stond het waterschap een technisch-rationele benadering voor, een prettig klimaat voor doelmatig waterbeheer.

Rol 1 (Overheid als uitvoerder)	<p>Als fundament van waterbeheer en de taken voor het waterschap is waterbeleid geënt op het beheersen van de waterproblematiek. Om dit mogelijk te maken is en blijft deze rol veelal leidend. Echter de integrale benadering (complexe wederzijdse afhankelijkheid) kan er toe leiden dat de (efficiënte) uitvoering in gevaar komt.</p> <p>Uitgangspunt van het waterbeheer is om de daadwerkelijke uitvoering zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Echter de strijdt tegen het water vergt continu innovatieve ontwikkelingen die antwoord geven op de dan geldende problematiek rondom waterbeheer. Beleid en uitvoering dienen op ontwikkelingen (klimatologisch, technisch, maatschappelijk e.d.) te anticiperen. Doelmatig waterbeheer blijft het credo!!</p>
Rol 2 (Overheid als bedrijf)	De rol blijft op het gebied van waterbeleid ook in de kantlijn staan. "Water



	<p>is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden." Het collectieve belang van water vraagt om een duidelijk sturende rol (4) van de overheid.</p> <p>Echter de komst van de stroomgebiedsbenadering (KaderRichtlijn Water) vereist een meer proactieve aanpak van de waterbeheerders met hardere targets. Dit voorstaat een meer bedrijfsmatige aanpak en geeft daarmee een invulling aan rol 2</p> <p>De rol is en blijft tot nu toe een relatief onbekende op het gebied van waterbeheer. Het kabinet ziet overigens wel meer kansen op het gebied van publiek-private samenwerking. Wellicht dat op deze wijze rol 2 van de overheid nader wordt ingevuld.</p>
<p>Rol 3 (Overheid als intermediair)</p>	<p>De invloed van de integrale benadering heeft een steeds belangrijker rol gekregen. Het water is tegenwoordig een onderdeel van de totale ruimtelijke omgeving. Echter als onderdeel van de totale omgeving dreigt het gevaar dat het waterbeheer en waterschap ondersneeuwt bij de belangen van de andere partijen Vandaar is de watertoets in het leven geroepen om het waterbeheer een nadrukkelijke stem te geven. Een ander gevaar is dat de een brede gebiedsgewijze aanpak verzand in een oerwoud van belangen en partijen waarmee het proces stroperig wordt en de daadwerkelijk uitvoering (rol 1) wordt bedreigd of wordt vertraagd.</p> <p>De slinger dreigt door te slaan waardoor de daadwerkelijke uitvoering door stroperige (overleg)processen mogelijk tot vertraging zal leiden. Rol 3 in waterbeheer is uiteindelijk ten dienste van rol 1, de daadwerkelijke (doelmatige) uitvoering</p>
<p>Rol 4 (Overheid als bevoegd gezag)</p>	<p>Het bevoegde gezag is min of meer naar de achtergrond verdreven. Stond er voorheen een sterk hiërarchisch gezag (bijvoorbeeld een waterschap), tegenwoordig zijn er een scala allianties en samenwerkingsovereenkomsten aanwezig, behorende bij de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast wordt de roep om deregulering steeds heviger.</p> <p>Gezien de gebiedsgerichte aanpak is de overheid 'slechts' een van de spelers aan tafel. Waar het waterschap eertijds één van de belangrijkste instituten van ons land was, is het waterschap nu een partij aan de onderhandelingstafel. Op de taart van de ruimtelijke ordening is een taartpunt(je) onder bevoegd gezag van het waterschap .</p>

Overheidsrollen

Gezien de overheidsrollen is de uitvoering van waterbeheer (rol 1) de rode draad van het waterschap gebleken. Tijdens de middeleeuwen voor het zoveel mogelijk garanderen van 'droge voeten', en tegenwoordig wordt het bestaansrecht van het waterschap direct gelegd met de expliciete taak: waterbeheer. Het argument is, indien waterbeheer ondergebracht wordt bij bijvoorbeeld een gemeente, dat waterbeheer een afweegbaar iets is naast bijvoorbeeld de aanleg van wegen, woningbouw enz enz.

Rol 2 wordt zeer summier toegepast in het Nederlandse waterbeheer. Termen als deregulering, klantgerichtheid, privatisering, uitbesteding en concessies hebben nauwelijks voet aan de grond gekregen in Nederland. Wellicht vanuit het oogpunt dat waterbeheer een collectieve aangelegenheid is dat vanuit de overheid gestuurd en uitgevoerd moet worden. Rol 3 heeft sinds de jaren '70 een zeer belangrijke rol ingenomen. De integrale en stroomgebiedbenadering is niet meer weg te denken met verschillende allianties en actoren. Echter een sterke rol 3 kan leiden tot trage processen waarmee de doelmatige uitvoering (rol 1) in gevaar kan komen.

Rol 4 heeft heel lang als belangrijkste tegenhanger van rol 1 gefungeerd, echter met de komst van rol 3 is de invloed van rol 4 teruggedrongen. Echter met de negatieve uitwassen van rol 3



(stroperige processen) is ook een sterke rol 4 nodig om het proces gestroomlijnd te houden (de verantwoordelijkheid op de juiste plek neerleggen). Men is daarom ook voortdurend op zoek naar de meest optimale verhouding tussen deze drie verschillende overheidsrollen, waarbij rol 2 voor ons de 'grote' onbekende is. Gezien de beschreven problematiek (water is volgend) vergt dit een proactieve houding van het waterschap. De geschiedenis leert ons dat het waterschap een sterk reactieve organisatie is geweest. Als gevolg van funeste overstromingen werd er pas daadkrachtig opgetreden. Deze passieve houding is overigens ook ongelukkig bij het deelnemen aan een gebiedsproces waarbij belangenafweging de grondslag is. Het waterschap zal hierbij voor zijn eigen belangen moeten opkomen. Dit vergt ook een andere houding van het waterschap. Waar het waterschap gekarakteriseerd kan worden als een sterke wens naar autonomie en een naar binnen toe gerichte organisatie, zullen zij hun vleugels tegenwoordig moet uitslaan om deel te nemen aan de huidige ruimtelijke aanpak. Daarnaast is het waterschap van oudsher sterk 'eigen baas' geweest, maar zal nu moeten wennen aan het idee dat het slechts één van de actoren is.

Rol verdeling

Waar het waterschap heel lang een min-of-meer autonome positie had, kon zij grotendeels zelf het waterbeheer bepalen. Men was uitvoerder, beleidsbepaler en tevens handhaver en regeltoepasser. Men had vrijwel alle touwtjes zelf in handen. Echter tegenwoordig is het waterschap 'slechts' nog één van de actoren op het gebied van waterbeheer. Daarmee wordt nu ook veel sterker gekeken in welke hoedanigheid (als uitvoerder, beleidsbepaler, handhaver, ontwikkelaar) het waterschap aan tafel zit. Het waterschap moet zich nu bij elk vraagstuk bij zichzelf afvragen welke rol zij uitoefent. Een wezenlijke verandering ten opzichte van vroeger. Niet alleen het waterschap kan in verschillende gedaantes verschijnen, ook de burger kan zich in verschillende verschijningsvormen laten zien bij het waterschap. Waar vroeger de burger veelal een onderdaan was, kan de burger tegenwoordig ook meer rollen innemen, zoals kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Kortom dit vergt een anticiperende houding en het je bewust wezen in welke vorm je elkaar tegenkomt.



5. Waterbeheer in het buitenland

5.1. Inleiding

Over de grens vind je eigenlijk geen waterschappen. Althans niet echt vergelijkbaar met de Nederlandse. Al heeft men in België momenteel een vergelijkend systeem ingevoerd. Echter met de steeds groter wordende invloed vanuit Europa, worden er steeds vaker Europese regels ingevoerd, zoals de Kaderrichtlijn Water. De geformuleerde doelstellingen en normeringen gelden Europa breed. Het is daarom zeer interessant welke instrumenten en op welke wijze de andere lidstaten de gestelde normen en doelstellingen proberen te behalen. Deze aanpak kan mogelijk als trigger dienen voor de Nederlandse aanpak. In deze paragraaf zullen verschillende lidstaten in de schijnwerpers worden gezet, hoe zij het waterbeheer aanpakken en mogelijk anderszins gaan aanpakken. Het gaat hierbij uitsluitend om het takenpakket wat in Nederland door het waterschap wordt uitgevoerd.

5.2. Frankrijk

Frankrijk is een eenheidsstaat wat wordt gekarakteriseerd door een grote autoriteit van de centrale overheid. De laagste overheidslaag zijn de gemeentes (ongeveer 37.000). Tussen de gemeente en de centrale overheid zitten nog twee overheidslagen, namelijk de Departementen en daaronder Regio's. Frankrijk is een sterk gecentraliseerd land. Het bevoegd gezag (rol 4) is sterk centraal geregeld. Het kent bijvoorbeeld het systeem van regionale afdelingen op bepaalde beleidsterreinen, welke rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid staan (Towards Integrated Water Legislation in The Netherlands, Twynstra Gudde (2004)). Frankrijk is bestuurlijk ingedeeld in zes niveaus: État, région, département, arrondissement, canton en commune. Het land telt 22 régions; ieder région is opgedeeld in meerdere départements etcetera. In Frankrijk zijn meer instanties (integrale aanpak) bij het waterbeheer betrokken dan in Nederland. Ook de verdeling van taken over de diverse overheidsniveaus is anders geregeld (www.scheldenet.nl. 2009). In Frankrijk houden diverse partijen zich bezig met het waterbeheer. Deze Partijen vallen onder 5 ministeries. Waterkwantiteit wordt behartigd door de DIREN (grondwater), de DDE (rivierbodembodem en overstromingsrisico's) en de SMNLR (kustwater). Waterkwaliteit wordt behartigd door de DIREN (grondwater), de DDAF (zoet oppervlaktewater), de DRIRE (bedrijfslozingen), de SMNLR (zout kustwater) en de DIRAM (zee) (Grenzen leren verleggen Editie 2004, 2005). Naast deze partijen zijn er nog een aantal partijen die zich ministerie-overstijgend bezighouden met water. De "MISE" wordt gecoördineerd door de DDAF en functioneert als centraal orgaan waar vanuit het waterbeheer in de regio gecoördineerd wordt. Tot slot is de "MIAL" een experimenteel samenwerkingsverband in het leven geroepen ter bevordering van de kustontwikkeling. De "Police de l'Eau" vormt de handhavende tak van het bevoegd gezag voor de diverse partijen. Voor zoet en zout water valt ze respectievelijk onder de DDAF en de SMNLR (Grenzen leren verleggen Editie 2004, 2005).

De Fransen zijn bezig om de organisatie van het waterbeheer in de regio te hervormen en te stroomlijnen. Tegelijk is er een decentralisatie operatie aan de gang. Momenteel is er meer verticale communicatie (tussen Parijs en regio, kenmerken van rol 4) dan horizontale communicatie (tussen instanties in de regio, kenmerken van rol 3). Overlap van en schotten tussen de vele instanties moet, in het kader van efficiency, publieksgerichtheid en klantvriendelijkheid, zoveel mogelijk worden opgeheven (Grenzen leren verleggen Editie 2004, 2005).

Het waterbeleid in Frankrijk is gestoeld op 2 wetten te weten: de waterwet uit 1964 die in 1992 is vernieuwd en de Europese Kaderrichtlijn Water (EKW).



Waterwet 1964

De Waterwet van 1964 heeft het principe van watermanagement op de kaart gezet. Frankrijk is in deze wet verdeeld in 6 hydrologische bassins met elk een "Agence Financière de Bassin" (later "Agence de l'Eau") als uitvoerend orgaan.

Uitbreiding Waterwet 1992

De Waterwet van 1992 gaf verdere invulling aan het Franse waterbeleid door toevoeging van de volgende punten:

Water is een nationale erfenis. Bescherming en ontwikkeling van het water als een bruikbare reserve is in het algemeen belang. Dit duidt erop dat waterbeheer vooral ook een taak moet zijn van de overheid.

Watermanagement richt zich op het behouden van de aquatische ecosystemen en wetlands, de bescherming en verbetering van grond- en oppervlaktewater en de bescherming en de ontwikkeling en kwantitatieve bescherming van de watervoorraad om de volksgezondheid, economische en recreatiebelangen te waarborgen. De dialoog/participatie moet de basis zijn voor watermanagement.

Water heeft ook een economische waarde. Men is bewust van het feit dat water een zeldzame en dure reserve kan worden. De rol van waterbeleid moet daarom worden versterkt (Grenzen leren verleggen Editie 2004, 2005). Waar in de Waterwet 1964 meer sprake is van de interne organisatie van waterbeheer, is deze in 1992 uitgebreid met de externe relaties. Een dezelfde ontwikkeling die zich ook in Nederland heeft voorgedaan, namelijk het doorontwikkelen van rol 3 (integrale benadering).



Fig. 4: de zes stroomgebieden (Agences) in Frankrijk

Zoals gezegd zijn op rijksniveau de bevoegdheden op het gebied van beheer en handhaving met betrekking tot de waterhuishouding van oudsher verdeeld over meerdere ministeries. Deze verdeling vloeit voort uit de belangen van de verschillende soorten gebruikers van het water.

Om het hoofd te kunnen bieden aan de problemen op het gebied van het waterbeheer is een proces van decentralisatie in gang gezet. Steeds meer bevoegdheden worden overgedragen. Ter bevordering van een samenhangend integraal waterbeheer - de problemen overschrijden vaak de grenzen van de bevoegdheden van betrokken ministeries - is Frankrijk opgedeeld in zes hydrografische bekkens ('bassins') (www.scheldenet.nl. 2009).

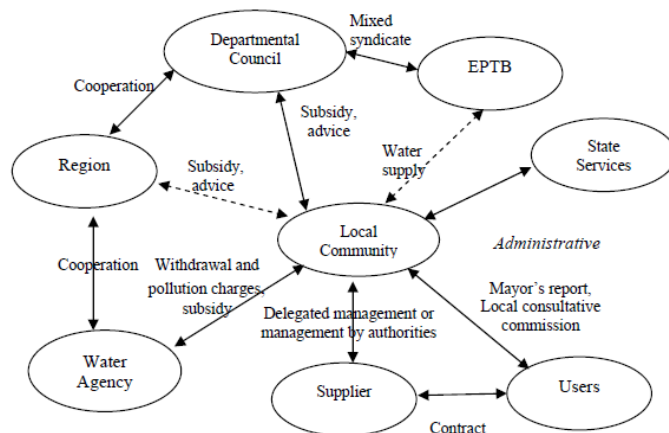


Fig. 5: Towards a new leader of local water policy in France?, A. Grandgirard, (2007)



Schematisch kan men stellen dat drie poten het systeem dragen, waarin iedere partner zijn eigen specifieke competenties heeft:

De sleutel van de driehoek wordt gevormd door de beheerder die of een plaatselijke overheid of een industriële onderneming is. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming voor de investeringen en voor de bedrijfsvoering ligt bij hen. De centrale overheid en haar op provinciaal niveau gedecentraliseerde diensten zijn verantwoordelijk voor de regelgeving en de controle op naleving daarvan. De Agences de l'Eau verlenen financiële steun door middel van subsidies gevoed door heffingen die gebaseerd zijn op het "vervuiler betaalt" en onttrekker betaalt" principe. Er is dus een duidelijke scheiding van de verantwoordelijkheden: financiële prikkels en reglementaire druk worden uitgeoefend door twee verschillende elkaar aanvullende instanties. De controle op naleving van de regels wordt door een instantie gedaan die onafhankelijk is van de gecontroleerde instantie (Iwema, 2004). De verschillende rollen zijn herkenbaar en van elkaar

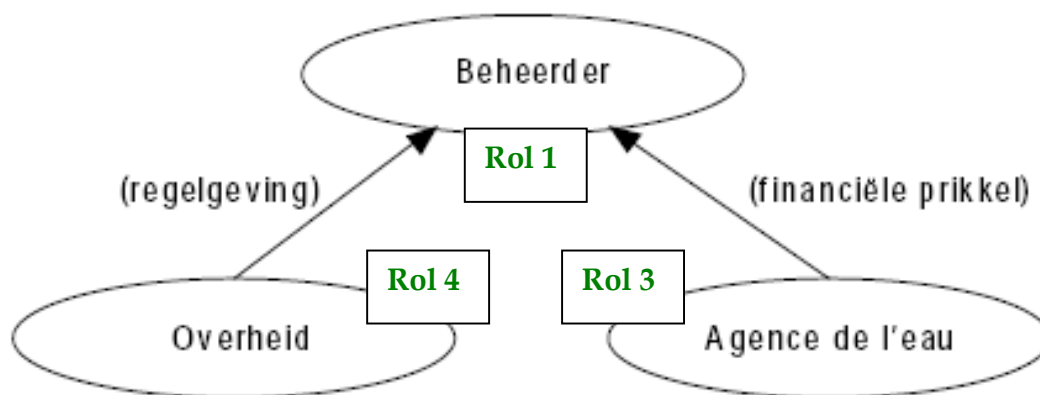


Fig. 6: Schematische weergave organisatie van waterbeheer in Frankrijk

gescheiden (zie figuur 6). In Nederland kan het waterschap meerdere rollen aannemen. De gemeentes zijn verantwoordelijk voor de waterketen; ze zijn uitgerust met gemeentelijke drink- en afvalwaterdiensten. Zij kan dit beheer in eigen hand houden, met een aantal gemeenten gezamenlijk uitvoeren, of per openbare aanbesteding uitbesteden aan de private sector:

- Naar omzet werd in 2006 55 procent van de waterzuivering in Frankrijk door private ondernemingen verzorgd en 45 procent door lokale overheden en nutsbedrijven.

In Frankrijk speelt marktwerking/privatisering een nadrukkelijke rol. Hiermee wordt invulling gegeven aan rol 2. In Frankrijk, het hartland van de waterprivatiseringen, heeft de snel groeiende beweging die eist dat de watervoorziening terug in handen komt van de gemeenten steeds meer succes. In Grenoble werd in 1989 de verantwoordelijkheid voor de watervoorziening en voor afvalwater toegekend aan Lyonnaise des Eaux, een onderdeel van de watermultinational Suez. Nadat uitkwam dat de privatisering gepaard was gegaan met illegale betalingen aan verkozen politici en aan managers werd het bedrijf in 2000 terug in de openbare sector gebracht. Vele van de concessies die in Frankrijk toegekend waren voor dertig jaar lopen volgend jaar af, en vele steden keren zich nu af van het pad van de privatisering (Hoedeman, Uitpers, 2008). De bedrijfsmatige aanpak (rol 2) heeft daarmee zo ook zijn keerzijde.

Gemeenten doen controles op rioleringen (ook septictanks). De burgemeester is verantwoordelijk voor de veiligheid van bewoners, bijv. bij overstromingen (rampenplannen, waarschuwen bewoners, ontruiming). De financiële middelen voor het drink- en afvalwaterbeheer komen uit een specifieke begroting die gevoed wordt met de opbrengsten uit de waterprijs. Deze begroting kan niet uit de algemene middelen worden aangevuld (een uitzondering bestaat, met name voor kleine gemeentes, ter gelegenheid van belangrijke "eenmalige en initiële" investeringen). Het



Waterschap in beweging?



geldende credo is: "l'eau paye l'eau, het water betaalt het water. Wel moet aangetekend worden dat het kwantitatieve regenwaterbeheer niet uit die specifieke waterbegroting wordt gefinancierd maar uit de algemene middelen. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse situatie.

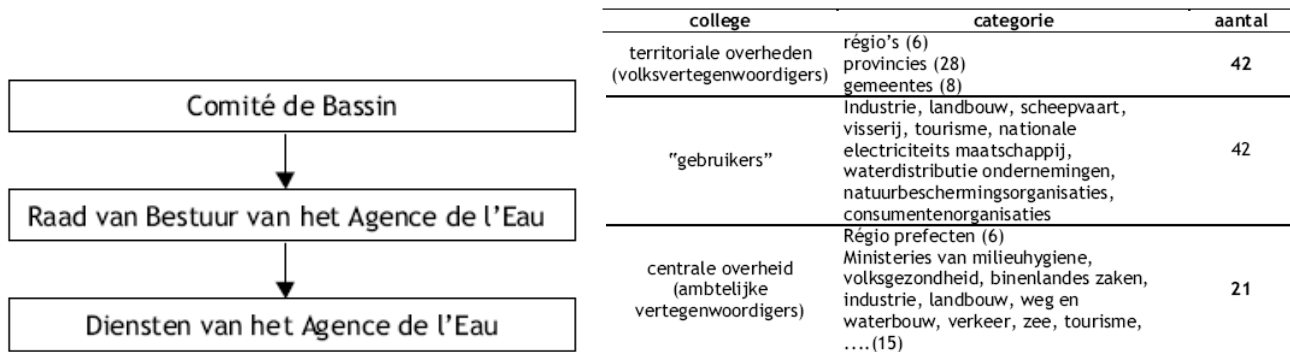


Fig. 7: Organisatie Agence de l'Eau en samenstelling van het waterparlement

Het Ministerie van Milieuhygiëne is verantwoordelijk voor de planning en coördinatie van de overheidspolitiek op het gebied van waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer. Vele ministeries hebben uiteraard tevens een rol in dat veld: weg- en waterbouw, landbouw, volksgezondheid, etc.

De verlening van vergunningen (lozing, onttrekking, werken die invloed hebben op de waterhuishouding) en het toezicht op naleving ervan wordt verzorgd door op provinciaal niveau gedeconcentreerde diensten: "la police de l'eau" (95 provincies).

De derde en recentste poot van het Franse waterbeheersysteem wordt gevormd door de Agences de l'Eau. Er zijn zes Agences gecreëerd waarvan de grenzen overeenkomen met die van de stroomgebieden (bassins) van de grote Franse rivieren.

Binnen deze stroomgebieden wordt de waterpolitiek bepaald op basis van een georganiseerd overleg tussen vertegenwoordigers van de verschillende niveaus van overheden (centraal, regionaal, provinciaal en gemeentelijk) en van de gebruikers. Deze laatste zijn bijvoorbeeld de industriële bedrijfstakken, de landbouw, het energiewezen. De burgers worden ook nog direct vertegenwoordigd door consumenten- en milieuorganisaties. Belangenafweging is daarmee sterk ingebed in het Franse systeem (rol 3).

Het "vervuiler betaalt" principe dat uitgestrekt wordt tot "onttrekker betaalt" en "drooglegger betaalt".

Het Agence de l'Eau heeft 4 kerntaken:

1. Bestrijding van vervuiling: Het Agence controleert de DDE adviezen m.b.t. waterkwaliteit en bepaalt de uitvoering van zuiveringen via het geven van subsidies. Het Agence kan sturend optreden, eisen stellen aan zuiveringsplannen en rwzi's en de bouw (capaciteit, planning) van rwzi's door de gemeenten controleren;
2. Bescherming van bronnen (subsidies op maatregelen);
3. Beheer van watermilieu (bijv. subsidiëring ecologische inrichtingsmaatregelen);
4. Monitoring van de waterkwaliteit.

De politiek binnen een stroomgebied wordt bepaald door een "Comité de Bassin", vaak waterparlement genoemd. De politiek wordt uitgevoerd door het "Agence de l'eau" waarvan de raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van het waterparlement. Het gaat dus om een duo, gearticuleerd als 'Ministerraad' (raad van bestuur Agence de l'eau) en een parlement (Comité de Bassin). Het Agence de l'eau is het ambtelijke apparaat van de 'ministerraad'. De



verantwoordelijkheden van het Agence berust bij een door de minister van milieuhygiëne benoemde directeur.

Het waterparlement heeft als taak de hoofdlijnen van de waterpolitiek van het stroomgebied vast te leggen op voorstel van de Raad van Bestuur van het Agence de l'Eau waarvan de diensten het voorstel voorbereiden. Met name het vastleggen van het heffingenniveau is de competentie van dit parlement.

De belangrijkste rol van de Agences was, en is nog steeds, de financiering door middel van subsidies en leningen van werken en acties die van het gemeenschappelijk belang zijn voor het stroomgebied. Daartoe werden de Agences gerechtigd om heffingen te innen bij gemeentes en particuliere ondernemingen. Deze heffingen betreffen drie verschillende gebieden:

- De watervervuiling;
- De wateronttrekking en -consumptie;
- De verandering van waterlopen.

Het Agence heeft een centrale rol in de uitvoering van het waterbeleid in Frankrijk. Zo coördineert zij de uitvoering van de KRW, overlegt zij met de verschillende departementale MISES en koppelt zij zaken terug met het Comité de Bassin.

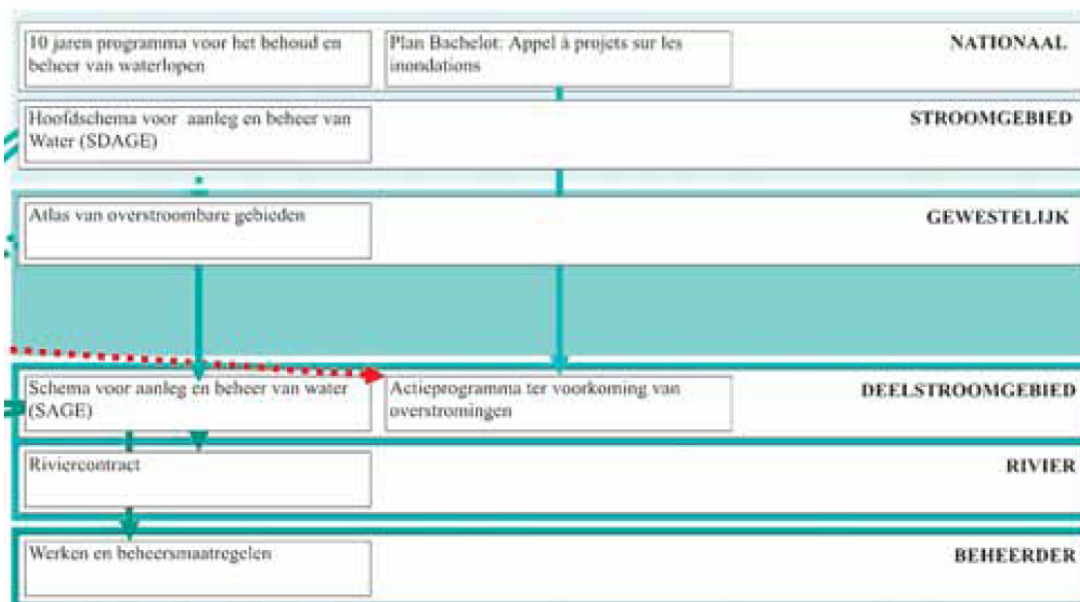


Fig. 8: Doorwerking van waterbeleid in Frankrijk (van SDAGE naar SAGE)

De Agences werken in het kader van 5-jaren programma's. (SDAGE) Men moet zich daarbij dan geen gedetailleerd programma van werken van de verschillende opdrachtgevers (gemeentes en industriële ondernemingen) voorstellen, hetgeen gezien de schaal van het stroomgebied en het aantal opdrachtgevers bijna onmogelijk is. Meer gaat het om het vaststellen van een aantal thematische en territoriale prioriteiten die vertaald worden in de hoogte van de subsidies. Door die specifieke financiële prikkels hoopt men dan de reglementaire actie van de centrale overheid te ondersteunen en de opdrachtgevers snel genoeg de goede investeringsbeslissingen te laten nemen. De Agences verlenen subsidies en leningen met lage rentes en lange looptijden aan gemeentes en hun samenwerkingsverbanden, aan industriële ondernemingen en aan landbouwers. Die verschillende 'verstoorders' betalen tevens heffingen. Het aantal type objecten dat gefinancierd kan worden door de Agences is legio. In een SDAGE worden de algemene doelstellingen vastgelegd voor het gebruik en het kwalitatieve en kwantitatieve waterbeheer. Om



te waarborgen dat bij de ruimtelijke planning rekening wordt gehouden met het water, moeten alle plannen op gemeentelijk niveau verenigbaar zijn met het SDAGE en het SAGE. (SAGE), een planningsdocument met betrekking tot het waterbeheer binnen een deelstroomgebied. Het gaat met name in op de kwestie overstromingen en legt maatregelen vast die bindend zijn voor zowel lokale besturen als voor de staat (behoud van overstroombare gebieden, aanbevelingen over aanpassingsprojecten). Dit document kan dus rechtstreeks de basis vormen voor werken en beheersmaatregelen, maar kan ook via een riviercontract tot uitwerking komen. Middels een SDAGE en SAGE wordt een raamwerk gemaakt van normen en richtlijnen waarop de lagere overheden dienen te anticiperen. Zo zijn vooraf tijdens de belangenafweging op lager niveau de 'spelregels' duidelijk bekend waaraan het uiteindelijke resultaat (minimaal) moet voldoen. Hiermee wordt op voorhand toch in een bepaalde richting gestuurd.

Het kwantitatieve beheer van het regenwater in stedelijk gebied wordt door de meeste Agences niet gefinancierd, aangezien de vervuilingshellingen bestemd zijn voor de strijd tegen de vervuiling en niet tegen de plaatselijke wateroverlast. Echter de vuilemissiereductiefunctie die onvermijdelijk gepaard gaat met bijvoorbeeld de bouw van regenwateropslagbassins, wordt wel gefinancierd door de Agences. Dat betekent dus dat binnen één project de kosten van de kwantitatieve en kwalitatieve componenten geïdentificeerd moeten worden.

Frankrijk kent in sommige gebieden ook organisaties die specifiek alleen het kwantiteitsbeheer voor hun rekening nemen. Dit zijn de Wateringues en de Associations d'agriculture die net als ons waterschap een specifiek mandaat hebben. Een typische focus op rol 1. In tegenstelling tot ons waterschap hebben de betreffende Franse organisaties geen taak op het gebied van kwaliteitsbeheer. Echter deze organisaties hebben het moeilijk om te participeren in het totale Franse waterbeheer. Ze worden bijvoorbeeld ook niet betrokken bij de planvorming van de Agences.

Naast de duidelijk herkenbare rol 3, bevat het Agence de l'eau tevens kenmerken die overeenkomen met een meer bedrijfsmatige aanpak (het invloed uitoefenen op de partners, eisen stellen). Dit alles in het teken van de stroomgebiedsbenadering die hierdoor de invloed van rol 2 huisvest.



5.3. Conclusie

Waterbeleid is in Frankrijk verspreid over meerdere ministeries/overheidsorganen/belangenorganisaties. Waar in Nederland slechts 2 formele waterbeheerders zijn (Het Rijk en het waterschap), kent Frankrijk meerder instanties die zich bezighouden met waterbeheer. Zo is waterkwaliteit en waterkwantiteit geknipt. Echter de verschillende rollen die een overheid kan vertolken zijn in het Franse systeem nadrukkelijk los van elkaar gehouden. Er is een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden: financiële prikkels (Agence de l'eau) en reglementaire druk (overheid) worden uitgeoefend door twee verschillende elkaar aanvullende instanties. De controle op naleving van de regels wordt door een instantie gedaan die onafhankelijk is van de gecontroleerde instantie. Hiermee is een nadrukkelijk onderscheid gemaakt met de rol van de overheid als: regeltoepasser/handhaver, beheerder/uitvoerder en als stimulator/partner. In Nederland kan het waterschap daarentegen verschillende rollen tegelijkertijd vertegenwoordigen.

Op het niveau van een stroomgebied (Agence) is een eigen waterparlement aanwezig, waar naast de vertegenwoordigers van de verschillende overheden ook de belangenorganisaties zitting hebben. De belangenafweging vindt daarmee in Frankrijk in een relatief vroeg stadium/op hoog niveau plaats, en waarborgt daarmee de inbedding van de integrale belangenafweging (rol 3). Beleidsbepaling is daarmee voorzien van brede belangenafweging. In Nederland vindt dergelijke beleidsbepaling op provinciaal niveau plaats. Een specifiek waterparlement kennen wij in Nederland niet. Dergelijke beleidsbepaling wordt door het provinciaal bestuur (Provinciale Staten, naast de overige taken op hun grondgebied) verricht. Het betrekken van de belangenorganisatie vindt "slechts" plaats tijdens de inspraakmogelijkheden maar de uiteindelijke besluitvorming wordt genomen door Provinciale Staten en kan daarin de resultaten van de inspraak (van bijvoorbeeld belangenorganisaties) naast zich neerleggen.

Rol 1 (Overheid als uitvoerder)	De uitvoerende partij wordt in het Franse systeem zeer duidelijk beschreven. Dit is de verantwoordelijkheid van de lokale overheden.
Rol 2 (Overheid als bedrijf)	De komst van de stroomgebiedsbenadering in de Frankrijk (reeds in de jaren'60) en de daarbij behorende van de Agences de l'eau heeft de verantwoordelijkheden nadrukkelijk op de kaart gezet. Gezien de rollen onder te brengen bij verschillende partijen is het in het Franse systeem dan ook mogelijk om een meer bedrijfsmatige aanpak mogelijk te maken. Belangenverstrengeling (het dragen van verschillende petten) is in mindere mate mogelijk.
Rol 3 (Overheid als intermediair)	Het Agence de l'eau is een sprekend voorbeeld voor het optreden van de overheid als intermediair. In Frankrijk is dit dan ook vergaand geïmplementeerd, aangezien het Franse systeem reeds een halve eeuw deze werkwijze kent. Aangezien het Franse systeem reeds forse stappen heeft gezet wil de Franse overheid de komende tijd het decentralisatieproces nog verder doorvoeren.
Rol 4 (Overheid als bevoegd gezag)	Als sterk gecentraliseerd land ligt de verantwoordelijkheid voor waterbeheer ook bij de centrale overheid, conform de invloed eertijds van Napoleon.



5.4. Engeland

Inleiding

Engeland is een koninkrijk en vormt met Noord-Ierland, Schotland en Wales één staat: het Verenigd Koninkrijk. Van deze vier is Engeland het gebied met de meeste inwoners en de grootste oppervlakte. Het omvat het zuidelijke deel van het eiland Groot-Brittannië, in het westen grenzend aan Wales en in het noorden aan Schotland. In Engeland en ook Wales maakt het takenpakket van integraal waterbeheer deel uit van het totale beheerspakket op het gebied van integrale milieukwaliteit met ondersteuning van de "Environment Agency". Het integrale bekkenbeheer of "Integrated River-Basin Management" is een herkenbaar thema van de lokale milieubeleidsplannen.

Bestuurlijk

De bestuurlijk-juridische traditie in Engeland (het Verenigd Koninkrijk) verschilt van die van Nederland, respectievelijk met het vasteland van West Europa waar bestuur, administratie en staatsorganisatie zijn gebaseerd op de Napoleontische traditie. De volgende bijzonderheden doen zich voor:

1. De staatsmacht is in Engeland veel sterker geconcentreerd bij de nationale overheid (een sterke rol 4 op centraal niveau, die strikte wettelijke en financiële voorwaarden stelt en optreedt als toezichthouder op lagere overheden. Lokale overheden hebben geen speciale, wettelijke status en weinig macht en middelen.
2. Engeland had tot voor kort 3 overheidslagen: "nation", "county" en "district". Relatief nieuw is de 4^e laag van de "regions".
3. Engeland heeft geen grondwet en ook nota's van de regering hebben geen hoge status. Het zijn de wetten van het nationale parlement die maatgevend zijn voor wat er moet gebeuren. Vele instrumenten en overheidsdiensten (en reorganisaties) zijn dan ook vastgelegd in wetten (H. v/d Heuvel en S. Greeuw, 2007).

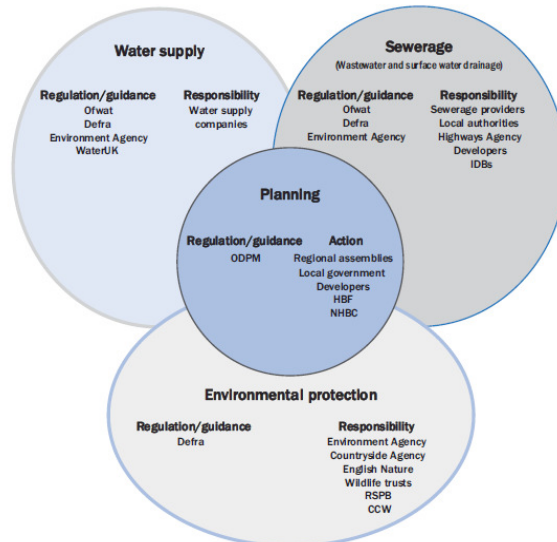


Fig. 9: verantwoordelijkheden waterbeheer (schematisch) Engeland (Ciria 2006)



Structuur

Waterbeheer wordt in Engeland voornamelijk op nationaal en lokaal niveau bedreven. Op nationaal niveau wordt het waterbeheer uiteengezet. Dit wordt gedaan door het Environmental Agency (EA), een uitvoerende organisatie van het DEFRA (nationaal ministerie van milieu, voedsel en ruimtelijke aangelegenheden) die de complexe taken uitvoeren.

Het Agency is een zogenaamde “non-departemental public body corporate”. Het Environmental Agency is zogenaamd niet- departementale poot van het Department for the Environment, Food and Rural Affairs (Defra) en heeft geen directe democratische toezicht. Het is kortom een onderdeel van Defra. Dit is een orgaan met rechtspersoonlijkheid op centraal niveau (rijksniveau) en is aangewezen tot het uitvoeren van een publieke taak. Het maakt geen onderdeel uit van een ministerie, maar voert zijn taken uit op enige afstand van ministers en staatssecretarissen. De bevoegdheden van het Agency zijn toegekend aan een Board of Directors. Deze Board bestaat uit maximaal vijftien mensen, die worden aangewezen door de minister en staatssecretaris van het DEFRA ministerie. Het EA is verantwoordelijk voor het waarborgen van de milieuaspecten binnen Engeland en is een van de meest invloedrijke organisaties binnen West-Europa op het gebied van milieu.

Op lokaal niveau zijn dit gemeentes of lokale uitvoeringsorganisaties (local authorities) verantwoordelijk voor het waterbeheer. Op lokaal niveau zijn overigens diverse organisaties bezig. Zo zijn in sommige streken van Engeland Internal Drainage Boards aanwezig die bepaalde watertaken (waterafvoer) uitvoeren los van de Local Authorities. Deze Boards vallen onder de supervisie van het EA, met betrekking tot de waterkwantiteit. (Towards Integrated Legislations in the Netherlands, Twynstra Gudde, 2004)). Deze organisaties hebben een puur uitvoerende taak, overeenkomstig met rol 1. Over het algemeen is het EA het bevoegd gezag voor complexe centraal geregelde watertaken. De lokale overheden daarentegen voor de simpelere taken. Wanneer er twijfel is bij een project over waar de bevoegdheid ligt, de EA of de local authority, dan wordt de EA ingeschakeld. Beide organen hebben zowel bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening als op toezicht en handhaving. Dergelijke organisaties kunnen dus meerdere rollen bekleden.

Belangrijke trend in de planning in Engeland (qua ruimte, landschap en natuur) is de regionalisering en decentralisering. Sinds 2000 zijn veel overheidstaken overgedragen naar 9 regio's in Engeland. Dit betreft zowel ministeries, waarvoor “Government Offices” zijn ingesteld, als “Agencies” (vergelijkbaar met zelfstandige bestuursorganen) die regionale bureaus hebben gevormd.

Interessant is de recente wijziging van het Engels planningssysteem via een wet van 2004, waardoor nu nieuwe grootschalige, integrale plannen (rol 3) (“regional spatial strategies”) worden gemaakt voor de (relatief nieuwe) regio's. De bestuurlijk-juridische traditie van Engeland geeft een hoge aandacht voor rol 4. Door middel van wetten en normeringen wordt vanaf centraal niveau het waterbeheer grotendeels geleid. In contrast met de principes van de Stroomgebiedsbenadering en de Kaderrichtlijn Water is Engeland een sterk gecentraliseerd land. Een zeer belangrijke rol voor het bevoegde gezag op centraal niveau, waar de lokale overheden zicht voornamelijk bezig houden met rol 1. Zij zijn voornamelijk belast met de uitvoering van waterbeheer.

Locaal niveau

In Engeland zijn meer overheidslagen en geografische grenzen dan in Nederland. Het land is opgemaakt uit graafschappen, districten en counties waar de local authorities onder vallen. Daarnaast zijn in specifieke gebieden van Engeland ook nog Internal Drainage Boards die onafhankelijk op lokaal gebied opereren. Dit probleem is opgevangen door de uitvoering van watertaken alleen op centraal en lokaal niveau te beleggen. Het EA is danwel een landelijk



opererende organisatie maar is wel opgesplitst in een aantal stroomgebieden waar de werkelijke uitvoering van bevoegdheden plaatsvindt.

Toch heeft het Engelse lokale bestuur, ondanks de grootte en de enorme bekwaamheid van de meeste lokale besturen, in vergelijking met zijn continentale of Amerikaanse tegenhangers, minder autonomie (Denters and Rose, 2005). Het Engelse lokaal bestuur is verantwoording verschuldigd aan de nationale overheid die over de wetgevende en financiële macht beschikt. Het lokale bestuur ontvangt uit lokale belastingheffing slechts een kwart van de financiën die benodigd zijn voor de voorziening van diensten. De rest komt van de centrale overheid in de vorm van subsidies. Gemeenten zijn daardoor traditioneel beperkt in de mate waarin ze kunnen afwijken van de nationale beleidsrichtlijnen. Des te sterker, omdat de besteding van de subsidies in toenemende mate gebonden is aan specifieke doelen.

In Engeland zijn meer overheidslagen en geografische grenzen dan in Nederland. Het land is opgemaakt uit graafschappen, districten en counties waar de local authorities onder vallen. Daarnaast zijn in specifieke gebieden van Engeland ook nog Internal Drainage Boards die onafhankelijk op lokaal gebied opereren. Dit probleem is opgevangen door de uitvoering van watertaken alleen op centraal en lokaal niveau te beleggen. Het EA is danwel een landelijk opererende organisatie maar is wel opgesplitst in een aantal stroomgebieden waar de werkelijke uitvoering van bevoegdheden plaatsvindt. Bij de interpretatie van de processen dienen we wel de specifieke Engelse situatie in het achterhoofd te houden. Dit komt in zowel de onderzoeken van Lowndes et al. als in het onderzoek van Copus naar voor. Lowndes et al. wijzen wel nog op de stabiliteit van een regime – een stabiele lokale meerderheid zou minder participatie-initiatief nemen. Interessant is ook het onderzoek van Lowndes naar omtrent de ‘citizens’ perspectives’. Mensen participeren vooral als hun eigen belang is geraakt (NIMBY) of als er incentieven aan vasthangen. De lokale entiteiten in Engeland hangen heel sterk af van de politieke meerderheid die in een bepaalde periode aan de macht is. De lokale entiteiten zijn immers niet beschermd door een grondwet en hebben ook niet veel bevoegdheden (ultra vires principe). Het spreekt voor zich dat het heel moeilijk is om een duurzame structurele verandering door te voeren in de lokale entiteiten als dit met een beslissing van hogerhand kan worden ongedaan gemaakt. Het is duidelijk dat de participatie-omgeving helemaal anders is in vergelijking met Nederland bijvoorbeeld. De Conservatieven percipieerden de burgers eerder als klanten en gebruikers, niet als kiezers. Labour daarentegen erkende ook de waarde van de burger als klant en gebruiker maar zag ook burgerbetrokkenheid als een essentieel onderdeel van het burgerschap. Dit komt ook naar boven in de White Paper die expliciet ‘participatie’ benoemt.

In de white paper ‘Modern Local Government: In touch with the people’ (1998) staat er letterlijk: “The Government wishes to see consultation and participation embedded into the culture of all councils... and undertaken across a wide range of each council’s responsibilities”. In het kader daarvan zijn heel wat maatregelen genomen zoals burgerjury’s, burgerpanels en toekomstvisies, die ontstonden naast de reeds bestaande participatieinstrumenten.

Een vergelijkbare organisatie in Engeland met ‘ons’ waterschap is de Internal Drainage Board (IDB). Een IDB is een operationele dienst, gevestigd in bepaalde gebieden van Engeland en Wales om de afwatering in bepaalde districten te reguleren. De oppervlakte van een IDB wordt niet bepaald door county council of grootstedelijke grenzen, maar door stroomgebieden binnen een bepaalde regio. IDBs zijn geografisch geconcentreerd in de Broads, Fens in East Anglia en Lincolnshire, Somerset Levels and Yorkshire. Qua takenpakket zijn er veel overeenkomsten met ons waterschap.

Voor het operationele werk zijn verschillende partijen verantwoordelijk. Naast het Environmental Agency houden ook de local Planning Authority’s en indien aanwezig houden de Internal Drainage Boards zich ook bezig met het operationele waterbeheer.



De EA is wettelijk verantwoordelijk voor waterbeheer en voor de bescherming tegen overstroming. De EA ondersteunt het planningsysteem met informatie en advies over overstromingsrisico's. Bij het opstellen van Regional Spatial Strategies en Local Development Documents wordt de EA verplicht geraadpleegd. De Environment Agency adviseert de Local Planning Authorities bij het verminderen van de gevolgen van overstroming door toepassing van de sequential risk based approach. De EA ondersteunt bij het goed toepassen van de sequential test en de exception test.

De verantwoordelijkheid van beheer en verbetering van waterkeringen in het algemeen ligt bij de eigenaar van de rivieroever, tenzij andere afspraken schriftelijk zijn vastgelegd in overeenkomsten. Voor de lokale overheden is voornamelijk rol 1 aan de orde. Daarbij moet dus aangetekend worden dat een belangrijke mate van verantwoordelijkheid voor de uitvoering (rol 1) ook bij de eigenaar ligt. Lokale overheden (LPA's) zijn verplicht om het Environment Agency te consulteren bij de voorbereiding van hun Local Development Documents. Wanneer een LPA toch besluit om een ontwikkeling toe te staan terwijl de EA negatief heeft geadviseerd, dan stelt de LPA de Secretary of State daarvan op de hoogte. Waar van toepassing wordt voor het bestrijden van wateroverlast ook de Internal Drainage Board geïnformeerd (Otterman, 2007)

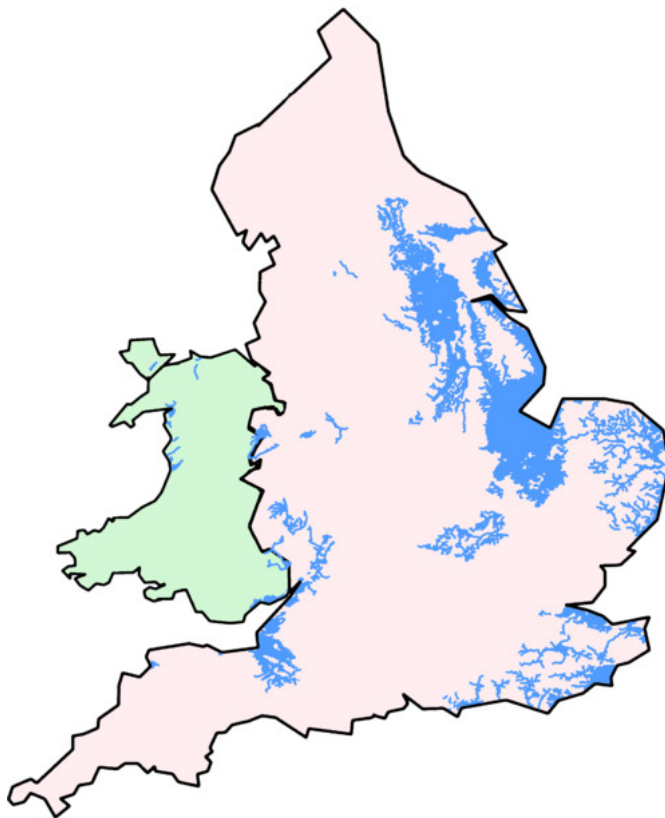


Fig. 10: Impressie Engels waterbeheer en laaggelegen (blauwe) gebieden

Local authorities hebben verantwoordelijkheden bij afwateringswerken waarbij zij niet deel uit maken van de 'majeure' rivieren, en als er in het gebied van de Local authority geen Internal Drainage Board aanwezig is.

De IDB's zijn puur verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. In een plan van aanpak (Policy statement) geeft een afzonderlijk IDB aan, op welke wijze de doelstellingen gerealiseerd zullen worden. Dit is vergelijkbaar met het takenpakket van het waterschap.

Een groot deel van hun werk bestaat uit het onderhoud van waterlopen, kanalen, gewone waterlopen, pompstations en andere infrastructuur, de ecologische instandhouding en



Waterschap in beweging?



verbetering van waterlopen, het toezicht op, het adviseren over de planning van de aanvragen en ervoor te zorgen dat elke ontwikkeling wordt uitgevoerd in overeenstemming met de wetgeving. IDB's zijn niet verantwoordelijk voor de waterlopen aangewezen als belangrijkste rivieren binnen hun afwateringsdistricten; het toezicht van deze waterlopen wordt uitgevoerd door het EA.

IDB's zijn autonome openbare instellingen onder directe controle van de leden van de raad, variërend in grootte van een paar honderd hectare tot tienduizenden hectare, afhankelijk van de grootte van het afwateringsdistrict. Ze zijn statutaire organen opgericht voor het beheer van water in een bepaald district ten behoeve van de landmanagers, huishoudens en industrie in dit gebied. Zij worden gefinancierd door agrarische bewoners door middel van een percentage en lokale overheden door middel van een heffing (www.ada.org.uk).



5.5. Conclusie

Engeland kent een zeer sterk hiërarchisch overheidssysteem. Vanuit de centrale overheid wordt de wetgeving afgevuurd richting de lokale overheden. Daarnaast voorziet de centrale overheid de lokale overheden van financiële middelen. Al met al is de lokale overheid sterk afhankelijk van de centrale overheid. Waterbeheer wordt op centraal en lokaal niveau bedreven. Gezien het bovenstaande is de rol op lokaal niveau zeer beperkt en wordt voornamelijk ingegeven door de centrale overheid. Dit wordt ook nog eens versterkt aangezien de centrale overheid steeds meer met subsidieregelingen gaat werken en daarmee nog een extra sturingsinstrument in handen heeft. De rollen zijn wel gesplitst naar lokaal en centraal niveau (complexe/belangrijke watertaken), maar de bewegingsruimte voor het lokale niveau is zeer beperkt.

Rol 1 (Overheid als uitvoerder)	In Engeland is deze rol voornamelijk weggelegd voor de lokale overheden.
Rol 2 (Overheid als bedrijf)	Deze rol kan gezien worden in de verhouding tussen de centrale overheid en lokale overheden. De lokale overheden in Engeland hebben relatief weinig macht en zijn afhankelijk van de regelgeving van de centrale overheid. In die zin schrijft de centrale overheid het eisenpakket (op basis van geldstromen) voor aan de lokale overheden. Het verwerken van afvalwater (in Nederland ook van waterschap) is in Engeland geprivatiseerd. Hiermee wordt een sterke invulling gegeven aan rol 2. Het waterkwantiteitsbeheer is een taak van de overheid en kent daarmee veel minder kenmerken van deze overheidsrol
Rol 3 (Overheid als intermediair)	Deze rol is in Engeland van nature sterker ingebed dan in Nederland. Waar vanuit Nederland (binnen de ruimtelijke ordening) vanuit normen en regels wordt geredeneerd (rol 4), is het denken in Engeland veel meer gericht op het beoordelen van een bepaalde ontwikkeling (rol 3) op de (on)mogelijkheden.
Rol 4 (Overheid als bevoegd gezag)	In Engeland ligt deze rol grotendeels bij de centrale overheid. Daarnaast heeft de landeigenaar zelf ook een grote eigen verantwoordelijkheid.



6. Beschouwing waterbeheer vs. waterschap

6.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een inleiding gegeven over de ontstaansgeschiedenis van het waterschap en de bestuurlijke en waterbeleidsontwikkelingen in Nederland, maar ook over hoe het waterbeheer in Frankrijk en Engeland is geregeld. Dit overzicht vormt de basis voor de navolgende analyse, die antwoord moet geven op de geformuleerde onderzoeksvragen. Hierin wordt het Nederlandse waterschap vergeleken met het systeem van het Engelse en het Franse waterbeheer. Deze vergelijking zal plaatsvinden aan de hand van een aantal primaire institutionele componenten en uitgangspunten. Aan de hand van deze matrix (J.A. van Ast) wordt geprobeerd de uiteenzettingen in de voorgaande hoofdstukken met elkaar te vergelijken en te verbinden. Dit is samenvattend in de onderstaande matrix weergegeven met de bijbehorende zoekvraag:

	Organisatie	Procedure/beleid
Object /scope	Welke organisaties zijn betrokken bij waterbeheer?	Hoe ziet de beleidsvorming er op het gebied van waterbeheer er uit?
bestuursstijl	Hoe wordt het waterbeheer bestuurd, tussen de verschillende betrokken organisaties, maar ook binnen een organisatie?	Welke communicatieprocessen vinden er rondom waterbeheer plaats?

6.2. Analyse

Waterbeheer heeft in de drie onderzochte landen (Nederland, Engeland en Frankrijk) een aantal gelijke kenmerken. De drie landen kennen laag gelegen gebieden en stelsels van sloten en kanalen. Daarnaast speelt het overstromingsgevaar in alle drie de landen een rol en is (hoog productieve) landbouw een belangrijke actor in waterbeheer. Een verdere overeenkomst is het ontstaan van de waterbeheerorganisaties, vanuit een collectief belang (Drainage Institutions in Western Europe: N. Pant, Wageningen University (2000)). Vanaf de jaren '80 heeft het aspect milieu nadrukkelijk zijn stempel gedrukt op waterbeheer in de drie landen. In Engeland heet bijvoorbeeld het belangrijkste orgaan op gebied van waterbeheer niet voor niets "Environmental Agency". Rol 3 heeft in al de drie landen een steeds grotere invloed gekregen op het waterbeheer door de gebiedsgerichte aanpak in plaats van de sectorale (verkokerde) aanpak. Waar waterbeheer voorheen een lokale aangelegenheid was, is door de grotere verantwoordelijkheid op bescherming tegen gevaar en de publieke opinie een steeds grotere kwestie geworden van nationaal belang. In Engeland en Frankrijk is sprake van een sterk gecentraliseerde machtsverhouding. In Nederland is dit ook zichtbaar (als gevolg van de Franse overheersing), maar de macht is meer gedecentraliseerd.

Waterbeheer is een 'ongoing' proces geweest van enkele honderden jaren, dat uiteindelijk door allerlei invloeden geleid heeft tot de huidige toestand en opvattingen. Deze invloeden door de eeuwen heen zijn zeer divers. Een heel belangrijke component zijn de geografische omstandigheden. Van oudsher heeft waterbeheer een zeer sterke band met rol 1. Zolang er in het huidige Nederland gewoond en geleefd wordt, heeft er een voortdurende strijd tegen het water



plaatsgevonden, door de ligging in een rivierendelta. Steeds werden er nieuwe technologieën ontwikkeld om een betere bescherming te bieden tegen het water. Het water is na talrijke overstromingen door de eeuwen heen één van de grootste vijanden gebleken. Vandaar dat het (over)leven met water in onze genen zit. Dit is ook te herleiden aan hoe wij als Nederlander het waterbeheer benaderen. Het is een collectief goed, waar de overheid veel aandacht aan heeft geschonken en ook aan zal blijven schenken. Vanuit puur economisch belang zijn er een legio argumenten om veel aandacht te schenken aan waterbeheer, zoals de ontwikkeling van ‘mainports’ Rotterdam en Schiphol, wonen en werken in de delta en een renderende landbouw. Gezien dat Nederland grotendeels bestaat uit een delta is dit niet.

Er wordt in ons land zodoende veel energie gestoken in waterbeheer, vooral bij de verschillende overheden. In Nederland zijn hier 3 overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente/waterschap) mee bezig, waarbij het waterschap uitsluitend gespecialiseerd is in waterbeheer. Eigenlijk vormt Europa de vierde overheidslaag aangezien steeds meer wetgeving (Kaderrichtlijn Water) vanuit Brussel wordt aangereikt.

In Engeland is er een zeer sterke regie vanuit de centrale overheid (sterke rol 4), waarbij de lokale overheden veelal alleen de uitvoering in handen hebben. Vanuit de centrale overheid worden de beleidskaders (in de vorm van wetten en regels) aangereikt waaraan de lokale overheden zich moeten conformeren. Deze tweedeling is niet zonder reden. In beginsel zijn in Engeland meer overheidslagen en geografische grenzen dan in Nederland. Dit probleem is dus opgevangen door de uitvoering (rol 1) van watertaken alleen op centraal en lokaal niveau te beleggen. In Nederland worden er ook nog watertaken uitgevoerd op provinciaal of middenbestuur niveau (Berenschot). In Frankrijk is het waterbeheer (uitvoering) sterk gedecentraliseerd bij de verschillende stroomgebieden (rol 3). De Fransen zijn bezig om de organisatie van het waterbeheer in de regio te hervormen en te stroomlijnen. Tegelijk is er een decentralisatie operatie aan de gang. Momenteel is er meer verticale communicatie (tussen Parijs en regio) dan horizontale communicatie (tussen instanties in de regio). Overlap van en schotten tussen de vele instanties moet, in het kader van efficiency, publieksgerichtheid en klantvriendelijkheid, zoveel mogelijk worden opgeheven (Grenzen leren verleggen Editie 2004, (2005)). Ook in Engeland is een dergelijke beweging gaande. Sinds de eeuwwisseling worden er integrale plannen ontwikkeld op regionaal niveau als antwoord op het sterk verkokerde beleid. Aangezien Engeland reeds lang beschikt over stroomgebieden kwam de integrale aanpak niet uit de verf (dit in tegenstelling tot Frankrijk) en probeert men op regionaal niveau de integraliteit te bewerkstelligen

land	Verantwoordelijkheid	Eigenaar van het kapitaal bezit	Verantwoordelijk organisatie voor:	
			Drinkwater	Riolering en afvalwater
Nederland	Gemeente provincie waterschap	gemeente provincie waterschap	Regionaal waterleidingbedrijf	gemeente waterschap
Frankrijk	gemeente	gemeente	private onderneming	gemeente private onderneming
Engeland	regionale partij	regionale partij	regionale private partij	

Fig. 11: Watertaken in de verschillende landen (P. Pietila, Role of municipalities in water services (2006))



Lokale overheden hebben in de Europese landen meer of rechtstreekse gedelegeerde verantwoordelijkheden dan in Nederland (WFD and Municipalities, 2006). Aangezien deze twee landen veel groter zijn dan Nederland, zijn er juist minder overheidslagen bij waterbeheer betrokken. Dat er veel instanties betrokken zijn bij waterbeheer in Nederland is een kenmerk van "polderend" Nederland. Nederland heeft relatief het hoogste aantal beleidsambtenaren ter wereld. Dat is de voorlopige conclusie uit een internationaal onderzoek dat wordt uitgevoerd door de Hogescholen van Arnhem en Nijmegen (Nova, 2007). Met het relatief hoge aantal ambtenaren worden daardoor ook relatief veel nota's/documenten geproduceerd. In Nederland wordt dan ook volop gespeculeerd over het snijden in de bestuurslagen. Sinds de jaren zeventig wordt er regelmatig gespeculeerd over de nut en noodzaak van een waterschap en door de schaalvergroting bij gemeentes worden er momenteel ook openlijk vragen gesteld over de toekomst van de provincie. Men is op zoek naar een betere verhouding tussen rol 1 en rol 4. De positie van het waterschap staat daarmee onder druk. De legitimatie van het bestaan als stelsel en bestuurslaag, de integrale benadering van waterbeheer, de noodzaak tot efficiëntere inzet van beperkte middelen, verbetering van de dienstverlening en van de kwaliteit van de taakuitvoering leiden tot een algemeen gevoel dat innovatie op alle niveaus gewenst is. Vanuit de politiek en bestuur wordt dezer dagen vooral gemikt op schaal- en slagkrachtvergroting, d.m.v. fusies (Lasance, Mulder, B&G (2002)). Hierin komt de roep om meer invulling te geven aan rol 2 naar voren.

Vergelijkend met de landen om ons heen houden veel overheidsorganisaties zich bezig met waterbeheer, wellicht omdat Nederland en water onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Ons waterschap, die zich alleen maar met waterzaken bezighoudt, is niet uniek in Europa. Ook Frankrijk (Wateringues in het noordwesten) en Engeland (Internal Drainage Boards in laaggelegen gebieden) kennen organisaties die zich specifiek bezighouden met waterbeheer. De geografische omstandigheden geven een nadrukkelijke stempel op de aandacht voor waterbeheer. Ook de benadering kan hiermee van gebied tot gebied veranderen. In Engeland is het waterbeleid gebaseerd op een risicobenadering, omdat de kans op een overstroming groter is dan in Nederland. Naast beschermende maatregelen gaat er aan de overzijde van het Kanaal veel aandacht uit naar gevolgenbeperkende maatregelen. Het Nederlandse beleid verschuift langzamerhand ook van een veiligheidsbenadering naar een risicobenadering.

In het Nederlandse waterbeheer speelt het waterschap dus een zeer belangrijke rol. Het takenpakket van waterschap (rol 1) ligt uitsluitend op de uitvoering van waterbeheer. Beleidsmatig gezien wordt het waterschap aangestuurd (rol 4) door de provincie.

In algemene zin kunnen een aantal trendmatige ontwikkelingen met een mondiaal karakter worden geconstateerd. Te denken valt aan globalisering, schaalvergroting en bijvoorbeeld regionale specialisatie (rol 3). Andere tendensen zijn horizonitalisering, de toenemende participatie van mondige burgers bij beleidsvorming en rentabilisering, de neiging om in zo ongeveer alle besluitvormingsprocessen de prioritering te laten verlopen aan de hand van de financiële rentabiliteit. Voor wat betreft de ernst van de milieuproblematiek kan worden gewezen op het zeer relevante streven naar duurzame ontwikkeling; de verduurzaming van de samenleving. Dergelijke megatrends zijn van groot belang bij toekomstige ontwikkelingen in de watersector. Al in 1988 ziet Bijlsma in het waterbeleid twee trends:

Er treedt een verschuiving op van integraal waterbeheer naar integraal milieubeheer;

Er treedt een verschuiving op van waterbeleid op nationaal niveau naar water- en milieubeleid op internationaal niveau (Bijlsma 1988: 236). De twee genoemde trends komen overeen met rol 3.

Participatie heeft tegenwoordig een belangrijke rol bij besluitvorming in waterbeheer. Van sectoraal waterbeheer is de stap gemaakt naar integraal waterbeheer, waarin de participatie nog steeds een belangrijke rol krijgt. Men spreekt dan ook wel van interactief waterbeheer (Interactief waterbeheer, J.A. van Ast). Het belangrijkste verschil met integraal waterbeheer is de wijze



waarop een blijvende communicatiestroom tot stand wordt gebracht tussen de waterbeherende instanties en de elementen uit de systemen waarmee zij interacteren (Interactief waterbeheer, J.A. van Ast).



Fig. 12: Praktijkhandleiding voor participatie in het waterbeheer, Alterra, H2O (2008)

Het ligt voor de hand dat waterbeheerders proberen rekening te houden met de wensen, ideeën en beelden in plannen en beleid. Laat burgers participeren in het opstellen van beleid en plannen zodat waterbeheerders hun aandachtspunten ook kunnen meenemen. De praktijk leert echter dat participatie gemakkelijker gezegd is dan gedaan. Participatie kan verschillende voordelen hebben. Door burgers bij plannen en beleid te betrekken kun je ook gebruik maken van de kennis die zij in huis hebben. Bovendien zorgt betrokkenheid bij de plannen vaak voor meer draagvlak in de uitvoering. Draagvlak kan wateropgaven uiteindelijk versoepelen en versnellen (zie ook figuur 12). Toch kunnen aan participatie ook nadelen kleven. Hoe gaat een waterbeheerder om met beelden of verwachtingen van burgers wanneer die onjuist of onhaalbaar blijken te zijn? Wat te doen als de verwachtingen misschien wel haalbaar maar ongewenst zijn vanuit het oogpunt van de waterbeheerder? En hoe om te gaan met uiteenlopende verwachtingen van verschillende groepen burgers? Deze spanningen in het participatieproces kunnen leiden tot langdurige, vertragende processen en ongewenst machtsverlies voor een bestuur. Ook kan het streven naar consensus soms ten koste gaan van de kwaliteit van de plannen. In alle gevallen geldt dat participatie maatwerk is en om deskundigheid vraagt bij de initiatiefnemer. Zonder deze voorwaarden bestaat het risico dat participatie geen toegevoegde waarde heeft of zelfs averechts werkt. Slecht uitgevoerde participatieprocessen kunnen het vertrouwen tussen initiatiefnemer en burger behoorlijk schaden (B. Breman, M. Pleijte, S. Ouboter, A. Buijs (2008)). Communicatie en participatie is tegenwoordig een enorm uithangbord geworden voor het welslagen van beleid. Ondanks alle lofuitingen over communicatie en participatie heeft het dus wel degelijk negatieve gevolgen of brengt risico's met zich mee. In de communicatie over het implementatieproces wordt stevast gesproken over de "regionale waterbeheerders" alsof dat een homogeen volkje is waarvan alle neuzen dezelfde kant uitwijzen. Zo ligt het beslist niet. Bij waterschappen, provincies en gemeentes is overal wel grote bereidheid tot samenwerken en een serieuze bestuurlijke inzet, maar 'van-onderop-werken' geeft per definitie grote diversiteit in aanpak, door



geografische, demografische en culturele verschillen/factoren (R. Immink, KRW). Het is lastig om disciplines bij elkaar te krijgen, water en ruimte. De holistisch (veelomvattende) methode is de meest wenselijke om de stroomgebiedsbenadering voor elkaar te krijgen (Integrated water resource management, institutional arrangements, and landuse planning, Mitchell (2004)). De integrale benadering hoeft niet altijd te leiden tot grote institutionele wijzigingen. Het kan ook nieuwe samenwerkingsverbanden opleveren (Salet, (2005))

In veel (Europese) landen moet een balans gezocht worden tussen gemeenschappelijke instituties en eigendomsschap aan de ene kant, en generiek burgerschap en overheidsbemoeienis aan de andere kant. Maar de stroperige 'polderorganisatie' kan worden bekritiseerd als een verslechterende democratie voor eigenaarschap.

Democratisch gekozen regionale organen zullen de leidende rol in watermanagement moeten nemen sinds planning gebiedsgericht is geworden. Daarnaast moeten de normen ruimer geïnterpreteerd worden zodat er meer flexibiliteit mogelijk is tussen de verschillende partijen (Water and Ethics, Institutional Issues, Barraque (2004)). Ethica (publiekelijk informeren en participatie) is naast milieu en economie de belangrijkste factor tegenwoordig op het gebied van waterbeleid (Past and future sustainability of waterpolities in Europe, Barraque (2003)) Draagvlak is uiteindelijk het belangrijkste (Waterbeheren en communiceren, Lijklema (2001)). Ondanks de hoge verwachtingen die rol 3 met zich meebrengt, kent deze rol ook zo zijn valkuilen. Een sterke rol 4 is nodig om het proces bij rol 3 zo goed mogelijk laten te verlopen.

Het waterschap kan als opdrachtgever fungeren en hierbij burgerparticipatie toepassen, bijvoorbeeld bij uitvoering van werken waarbij men nauw samenwerkt met agrariërs. Echter het waterschap kan ook als participerende partij deelnemen in de arena van ruimtelijke besluitvorming, waarbij ook nog andere spelers betrokken kunnen zijn. In Frankrijk is de vraag gesteld om toch een centrale leider (stevig neerzetten bevoegd gezag (rol 4)) aan te wijzen voor de verantwoordelijkheid van waterbeheer als antwoord op vele organisaties (Europese, nationale, regionale, provinciale en lokale overheden) die zich bezighouden met waterbeheer. Het subsidiariteitsbeginsel wordt in Frankrijk niet of nauwelijks toegepast. Als centrale eenheidsstaat met een extreme vorm van decentralisatie past dit principe niet in Frankrijk (Drainage Institutions in Western Europe, N. Pant, Wageningen University (2000)). Het subsidiariteitsbeginsel is ook nog een opgave voor Engeland, aangezien dit land nog geen diepgeworteld middenbestuur heeft, waar het waterbeheer het beste thuishoort.

In de beleidsvorming van de afgelopen jaren is integraal waterbeheer één van de leidende principes geworden. Ook zijn er diverse actuele ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. Deze richtlijn gaat uit van een (integrale) watersysteembenadering met een sterke nadruk op waterkwaliteitsbeheer en heeft daarmee het belang van integraal waterbeheer alleen maar bevestigd. Daarnaast is de laatste jaren ook steeds meer het besef doorgedrongen dat water letterlijk ruimte nodig heeft, waardoor de samenhang tussen water en ruimtelijke ordening nog groter wordt. Inmiddels is er een verschuiving ingezet van integraal waterbeheer naar interactief waterbeheer. Dit betekent dat communicatie en participatie ook op het gebied van waterbeheer een steeds nadrukkelijkere rol gaat spelen. Door de bestuurlijke drukte in Nederland, en ons land een echt 'nota-land' is, wordt er door de vele instanties veel beleid geschreven in verhouding tot andere landen. Frankrijk kent "Agences de l'Eau" en zet SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux) in voor de realisatie van een strategisch waterbeheer en duurzame ontwikkeling op bekkenniveau. In Engeland en Wales maakt het takenpakket van integraal waterbeheer deel uit van het totale beheerspakket inzake integrale milieukwaliteit met ondersteuning van de "Environment Agency". Het integraal bekkenbeheer of "Integrated River-Basin Management" is een herkenbaar thema van de lokale milieubeleidsplannen. Het waterbeheer wordt veelal rechtstreeks aangestuurd vanuit wetten en regels. Voor Engeland is nog de nodige zorg hoe de integrale en



gebiedsgerichte benadering effectief ingepast zal worden aangezien de EA van oudsher de regie sterk in handen heeft (Implementing the WFD, Green, Fernandez-Bilbao (2006)).

Ook vergelijkbaar zijn de praktijkproblemen van ruimtelijke drukte. Zowel in Nederland als in Engeland zijn de instrumenten aanwezig om bij ruimtelijke afwegingen de wateropgave nadrukkelijk mee te wegen. Maar in beide landen wordt er vaak anders beslist dan uit het oogpunt van waterbeheer wenselijk zou zijn.

Net als Nederland heeft Engeland bij ruimtelijke ontwikkelingen een toets op waterveiligheid. Deze bevat elementen van 'onze' watertoets (verplicht overleg van lagere overheden met de waterbeheerder bij ruimtelijke plannen met gevolgen voor de waterhuishouding), maar gaat ook verder. De Engelse toets kent een 'nee, tenzij'- benadering. Bij bouwplannen in overstromingsgevoelige gebieden moeten ontwikkelaars aantonen dat deze plannen niet te realiseren zijn in gebieden met een lager overstromingsrisico. Bij grote maatschappelijke belangen zijn hierop uitzonderingen mogelijk. Een volgende test, de 'exception test', moet dan aantonen dat de ontwikkeling veilig is. Bij ernstige bezwaren mogen de waterbeheerders de zaak voorleggen aan de minister (Made in England, Noviomagazine (2008)) Het instrument van de watertoets (het vroegtijdig bij het ontwerpproces betrekken van de waterbeheerders) in de RO is er niet in Frankrijk. Er wordt bij wijziging van bestemmingsplannen naar gestreefd vroegtijdig de waterbelangen mee te nemen. Dit conform de waterwet van 1992. Alle ruimtelijke plannen worden uiteindelijk getoetst, waarbij wordt gekeken of de waterbelangen zijn meegenomen in het ontwerp. In Frankrijk is er dus de verplichting om de waterbelangen mee te nemen maar niet de verplichting tot communicatie daarover met de waterbeheerders.

In de drie landen (Nederland, Engeland en Frankrijk) is de financiering van waterbeheer gebaseerd op het beginsel dat de begunstigden of de betrokkenen (vervuiler betaalt) betalen. Waterbeheer in Engeland wordt gefinancierd door de belastingbetalers en subsidies van de centrale overheid en bijdragen van de Europese unie. Vooral de subsidie van de centrale overheid is een sterk middel, aangezien de lokale partijen in zijn algemeenheid sterk afhankelijk zijn van financiële middelen vanuit de centrale overheid. Dit is hiermee ook een belangrijk sturingsmiddel van de centrale overheid.

De financiële middelen voor het drink- en afvalwaterbeheer in Frankrijk komen uit een specifieke begroting die gevoed wordt met de opbrengsten uit de waterprijs. Het credo is: het water betaalt het water. Het kwantitatieve regenwaterbeheer wordt betaald uit de algemene middelen. Met name de Agence de l'eau gebruiken deze algemene middelen (in de vorm van subsidies) als sturingsmiddel naar de lokale partijen..

In Nederland wordt het overgrote deel bekostigd vanuit de algemene middelen. De uitgaven van het ministerie van VenW worden voor het grootste deel gefinancierd uit de belastingopbrengsten. Bij de provincies zijn de inkomsten afkomstig uit de grondwaterheffing en algemene middelen, zoals het provinciefonds. Bij gemeenten zorgen vooral de rioolrechten voor de inkomsten. Bij waterschappen gaat het met name om de opbrengsten uit verontreinigingsheffingen en de omslagheffingen (belasting).

Daarnaast bekostigen de waterschappen hun taken met subsidies, eigen financieringsmiddelen (zoals reserves en voorzieningen) en overige inkomsten.

In verhouding tot de andere landen is in Nederland minder een prikkel aanwezig om een bepaalde sturing te geven aan waterbeheer, aangezien waterbeheer uit de algemene pot wordt gefinancierd. Prikkel via subsidies en 'de vervuiler betaald' zijn minder op de voorgrond dan in Engeland en Frankrijk.

Water maakt onderdeel uit van de Nederlandse cultuur, het zit in onze genen. Met dit uitgangspunt zal ook rekening gehouden moeten worden bij waterbeheer. Het wordt ervaren als een gemeenschappelijk goed en door de hoge bevolkingsdichtheid staat het waterbeheer volop in



de belangstelling. Deze input is belangrijk om een efficiënt en vooral breed gedragen waterbeheer te formuleren. Andere externe invloedsfactoren zijn ontwikkelingen op andere overheidsniveaus. Herindelingen bij gemeentes, functie/takkenpakket provincies en ontwikkelingen op Europees niveau, zorgen ervoor dat er de komende decennia verschuivingen kunnen plaatsvinden over verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer. Het waterschap kan en zal hier relatief weinig invloed op uit kunnen oefenen en zal hierin mee moeten participeren en anticiperen. Ook het bestaansrecht van het waterschap zal hierin de revue passeren. Een sterke troef voor het waterschap is de specialistische taak die zij uitvoeren en het collectieve belang van goed waterbeheer, gezien onze interactie met water de afgelopen eeuwen.



7. Conclusie

7.1. Proces

De rode draad van dit rapport is het steeds weer reflecteren van waterbeheer aan de vier mogelijke overheidsrollen die een overheidsorganisatie kan vervullen. Gezien het waterbeheer en de mate van aandacht voor die vier rollen is dit schematisch in onderstaande figuur weergegeven:

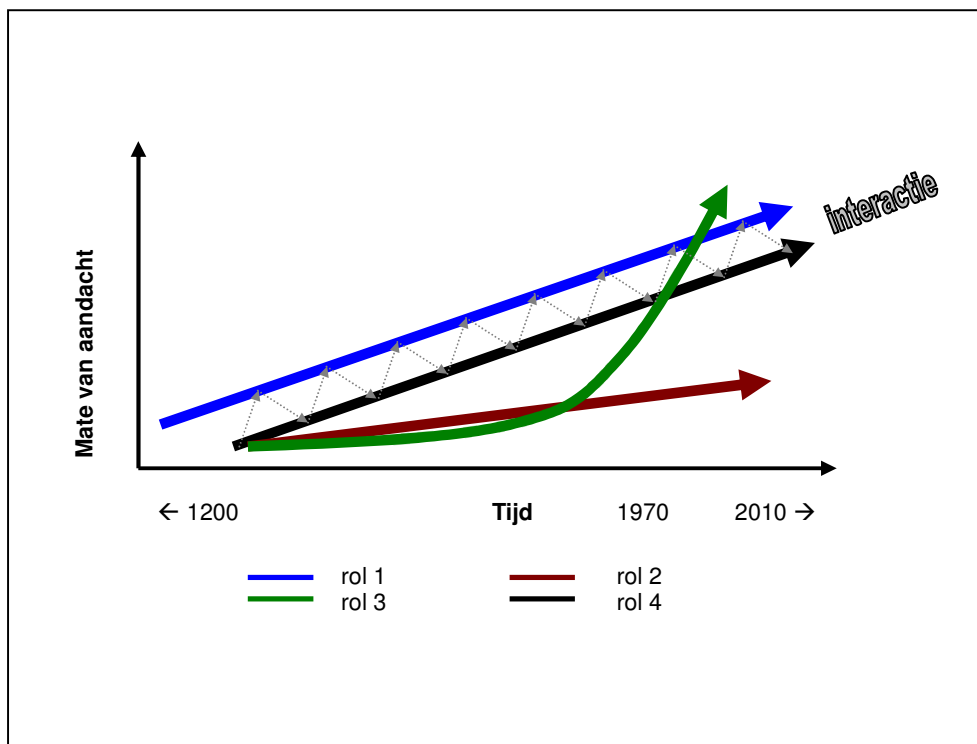


Fig. 13: de mate van aandacht voor de verschillende overheidsrollen

De belangrijkste conclusie is dat in zijn algemeenheid de mate van aandacht voor waterbeheer is toegenomen door de eeuwen heen. Dit is te verklaren vanwege het feit dat er in ons land steeds meer mensen wonen, en steeds meer economische activiteiten plaatsvinden op hetzelfde oppervlak, waardoor de gevolgen van eventuele overstromingen en dijkdoorbraken aanmerkelijk zijn toegenomen. Ook de natuurlijke ontwikkelingen (klimatologische ontwikkelingen zoals de zeespiegelstijging en meer extremen in het weer) dragen bij aan de toenemende aandacht voor waterbeheer. Om dergelijke problemen/rampen te voorkomen is adequaat waterbeheer letterlijk van levensbelang. Gezien de doorbraak van een dijk in Wilnis een aantal jaren geleden, en de aanhoudende discussies over de toekomst van de Afsluitdijk zijn het voorkomen van dijkdoorbraken en overstromingen nog steeds actuele thema's.

Vandaar dat rol 1, de uitvoerende overheid, steeds heel veel aandacht heeft gekregen. De focus op de uitvoering gold vanaf het eerste begin en is door de eeuwen heen de rode draad gebleven. Het Nederlandse waterschap is dan ook opgericht op het uitvoeren van maatregelen op het gebied van waterbeheer. Ook anno 2010 is het argument voor het bestaansrecht van de huidige



waterschappen de specifieke taakuitvoering op het gebied van waterbeheer. "Waterveiligheid is in het laaggelegen Nederland van uitermate groot belang. Dat mag niet op het spel worden gezet". De Commissie is (Adviescommissie Water) – met de waterschappen - van mening dat op dit terrein een eigen afwegings- en financieringskader op zijn plaats is, aldus Peter Glas (voorzitter van de Unie van Waterschappen (2010)).

In het huidige systeem is het uitvoerende waterbeheer geen afweegbaar iets in de ruimtelijke omgeving. Mocht je operationeel waterbeheer bijvoorbeeld onderbrengen bij een gemeentelijke of provinciale organisatie dan bestaat de kans dat waterbeheer minder prioriteit heeft dan bijvoorbeeld infrastructuur of woningbouw. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat ergens onvoldoende aandacht aan wordt besteed (aan de watertaken), met alle mogelijke gevolgen/risico's van dien. Gezien het feit dat financiële rentabiliteit een zeer belangrijke afwegingsfactor is, is deze redenering legitiem te benoemen. Ook Kuks (2009) geeft aan dat Provinciale Staten en gemeenteraden het waterbelang wel eens laten ondersneeuwen door andere belangen. Hij stelt ook dat de waterschappen het waterbelang sterker tegenover dat algemene belang kunnen neerzetten. Dit acht hij noodzakelijk in onze delta.

In Frankrijk is het beheer ondergebracht bij de lokale overheden naast de overige taken die het moet verrichten, net als een Nederlandse gemeente. Echter de watertaken worden in de gaten gehouden door de op stroomgebiedsniveau opererende Agences die de beleidskaders voorschrijven aan de lokale overheden. De Agences zijn de organisaties die zich (beleidsmatig) specifiek bezighouden met de watertaken, waarmee wordt voorkomen dat water een afweegbaar iets is. Gezien het aantal zeer kleine gemeentes (met soms maar een paar honderd inwoners) worden veel taken intergemeentelijk opgepakt met behulp van een private partij. In Engeland is voor waterbeheer een sterke verantwoordelijkheid weggelegd voor de grondeigenaren zelf. Beleidsmatig gezien wordt op landelijk niveau (Environmental Agency) waterbeheer voorgeschreven. Momenteel is er wel een ontwikkeling zichtbaar naar een meer regionale aanpak. Opmerkelijk is dat deze watertaken vrijwel allemaal geprivatiseerd zijn, zo ook de stroomgebiedsorganisaties.

Beleidsmatig gezien vindt waterbeheer in Nederland plaats op provinciaal niveau, dit naast de overige taken van de provincie. Majeure watertaken worden op rijksniveau opgezet. Aan de ene kant is er de volle aandacht voor uitvoerend waterbeheer (verzorgd door het waterschap en Rijkswaterstaat) in Nederland, maar beleidsmatig gezien heeft het geen speciale aandacht.

Het bevoegd gezag (rol 4) en op welke manier dit vormgegeven wordt, loopt min of meer parallel met de aandacht voor de uitvoering (rol 1) van waterbeheer. Een repeterende ontwikkeling in de geschiedenis was als de uitvoering (rol 1) tekort schoot, werd door bemoeienis van een (hoger) orgaan ingegrepen om de problemen van de uitvoering te verhelpen (zie ook figuur 13). Vroeger was het bevoegd gezag ondergebracht bij slechts enkele instanties, tegenwoordig ontstaan er allerlei bestuurlijke allianties, al dan niet van tijdelijke aard, die als bevoegd gezag fungeren. Deze bestuurlijke allianties zijn ontstaan met de komst van integraal waterbeheer. Het laatste kwart van de vorige eeuw heeft integraal waterbeheer zijn intrede gedaan, waardoor de aandacht voor de overheid als intermediair (rol 3) vliegensvlug is toegenomen. Ook laat de figuur zien dat deze rol qua aandacht ook boven de uitvoering (rol 1) is uitgekomen. Zoals eerder aangegeven kunnen gebiedsgerichte processen met belangenafweging en brede participatie leiden tot stroperige processen waarmee een adequaat en doelmatig waterbeheer in het gedrang kan komen. Doelmatig en adequaat waterbeheer is het uithangbord van het waterschap. Het waterschap zal deze waterbelangen sterk moeten verdedigen cq. moeten uitdragen.

Het geheel is meer dan de som der delen (saldo-aanpak). Dat is het uitgangspunt van integraal waterbeheer. Door de verschillende componenten bij watervraagstukken niet los van elkaar te beschouwen maar als één geheel, wordt een meerwaarde verkregen. Deze in steek van zaken vergt ook een andere aanpak van het waterschap. Door alle mogelijk relevante componenten bij een watervraagstuk in beschouwing te nemen, manifesteert zich een complexiteit die moeilijk te ontwarren is. Alles hangt samen met elkaar. Dit vergt dus ook een andere houding/rol van het



waterschap. Waar men voorheen een monopolypositie bezat op het gebied van waterbeheer is men nu één van de partijen aan tafel. Waar het waterschap heel lang een min-of-meer autonome positie had, kon zij grotendeels zelf het waterbeheer bepalen. Men was uitvoerder, beleidsbepaler en tevens handhaver en regeltoepasser. Men had vrijwel alle touwtjes zelf in handen. Tegenwoordig is het waterschap 'slechts' nog één van de actoren op het gebied van waterbeheer. Daarmee wordt nu ook veel sterker gekeken in welke hoedanigheid (als uitvoerder, beleidsbepaler, handhaver, ontwikkelaar) het waterschap aan tafel zit. Het waterschap moet zich nu bij elk vraagstuk bij zichzelf afvragen welke rol zij bekleedt. Een wezenlijke verandering ten opzichte van vroeger.

Niet alleen het waterschap kan in verschillende gedaantes verschijnen, ook de burger kan zich in verschillende verschijningsvormen laten zien bij het waterschap. Waar vroeger de burger veelal alleen een onderdaan (voldoen aan de vastgestelde regelgeving) en belastingbetaler was, kan de burger tegenwoordig ook meerdere rollen innemen, zoals kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Kortom dit vergt een anticiperende houding en het je bewust wezen in welke vorm je elkaar tegenkomt. Het Franse antwoord hierop is, om de verschillende overheidsrollen te verspreiden onder verschillende overheidsorganisaties. Er is grofweg een verschuiving opgetreden van "opleggen" naar "onderhandelen". Onderhandelen niet alleen in de zin als component van de ruimtelijke omgeving, maar ook participatie met de burger is een vorm van onderhandelen. Een wezenlijk andere insteek.

Integraal waterbeheer komt ook niet spontaan tot stand, maar zal georganiseerd moeten worden (Glasbergen, 1993). De sterke kant van integraal waterbeheer is de gerichtheid op een specifieke doelstelling of een probleem en de betrokkenheid van die (overheids)instanties die een bijdrage kunnen leveren aan de doelrealisering c.q. probleemoplossing. De veelvuldige contacten tussen de instanties in het project vergroten de kansen op onderlinge begripsvorming over elkaars standpunten en mogelijkheden om bij te dragen aan de probleemoplossing. Interbestuurlijke projecten zijn echter ook kwetsbaar. Participatie aan het project vindt vaak ook plaats op basis van vrijwilligheid. Als één van de participanten afhaakt, komt het hele project in gevaar (Glasbergen, 1993). Integraal waterbeheer kan niet zonder een strak projectmanagement (rol 4), een open planningsproces en een juridisch bindende overeenkomst.

De toekenning van een rol die het waterschap kan innemen op het gebied van waterbeheer is niet alleen ingegeven door bestuurlijke en beleidsaspecten, maar ook door culturele en geografische kenmerken. Aangezien in het grootste deel van ons land een voortdurende strijd is geweest tegen het water heeft waterbeheer altijd een prominente rol gehad en heeft het waterschap dit door de eeuwen heen als kerntaak gehad. Ook in Engeland en Frankrijk zijn in de laaggelegen gebieden specifieke organisaties met waterbeheer bezig.

7.2. Overheidsrollen

Gezien de overheidsrollen is de uitvoering van waterbeheer (rol 1) de rode draad van het waterschap gebleken. Tijdens de middeleeuwen voor het zoveel mogelijk garanderen van 'droge voeten' en tegenwoordig wordt het bestaansrecht van het waterschap direct gekoppeld aan de expliciete taak: waterbeheer. Het argument is, indien waterbeheer ondergebracht wordt bij bijvoorbeeld een gemeente dat waterbeheer een afweegbaar iets is naast bijvoorbeeld de aanleg van wegen, woningbouw enz.

Rol 2 wordt zeer summier toegepast in het Nederlandse waterbeheer. Termen als marktwerking, deregulering, klantgerichtheid, privatisering, uitbesteding en concessies hebben nauwelijks voet aan de grond gekregen in Nederland. Wellicht vanuit het oogpunt dat waterbeheer een collectieve aangelegenheid is dat vanuit de overheid gestuurd en uitgevoerd moet worden.



Kijken we in het buitenland dan zien we dat daar een vergaande privatisering heeft plaatsgevonden op het gebied van bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening en afvalwaterzuiveringen. Voor Nederland liggen hier nog volop kansen. In de aanbevelingen (paragraaf 6.3.) van dit onderzoek zullen een aantal mogelijkheden de revue passeren.

Rol 3 heeft sinds de jaren '70 een zeer belangrijke rol (ook in het buitenland) ingenomen. De integrale en stroomgebiedbenadering is niet meer weg te denken met verschillende bestuurlijke allianties en partners. Echter een sterke rol 3 kan leiden tot trage processen waarmee de doelmatige uitvoering (rol 1) in gevaar kan komen.

Rol 4 heeft heel lang als belangrijkste tegenhanger van rol 1 fungeert, echter met de komst van rol 3 is de invloed van rol 4 teruggedrongen. Echter met de negatieve uitwassen van rol 3 (stroperige processen) is ook een sterke rol 4 nodig om het proces gestroomlijnd te houden (de verantwoordelijkheid op de juiste plek neerleggen). Echter binnen deze rol 4 zijn wel verschuivingen opgetreden. Van oudsher was waterbeheer een decentrale aangelegenheid waarbij talloze waterschappen elk een gebied(je) voor zijn rekening nam. Door de toenemende complexiteit (gevolgen overstromingen, technologische ontwikkelingen, afstemming enz.) is door de eeuwen heen het proces in gang gezet naar een steeds verdere centralisatie van watertaken. Echter er is sprake van golfbeweging gezien het feit dat er door (stroom)gebiedsgerichte benadering weer meer aandacht is voor de decentrale aanpak. Als les uit het verleden wordt daarbij wel het subsidiariteitsbeginsel gehanteerd: het zoveel mogelijk afhandelen van watertaken op decentraal niveau en slechts de onderdelen van nationaal belang behouden voor de centrale overheid. In beschreven landen (Frankrijk en Engeland) is centralisatie steeds een stevige peiler geweest. In Nederland is de provincie een relatief sterk onafhankelijke tussenlaag die veel invloed kan uitoefenen op waterbeheer. Deze laag kent men in de beschreven landen niet. Kortom een parabool door de eeuwen heen van decentraal waterbeheer naar centralisatie naar decentraal op basis van het subsidiariteitsbeginsel.

Men is daarom ook voortdurend op zoek naar de meest optimale verhouding tussen deze drie verschillende overheidsrollen, waarbij rol 2 voor Nederland de 'grote' onbekende is. In Nederland wordt wat het waterbeheer betreft nauwelijks aandacht besteed aan rol 2. Afvalwater wordt gezuiverd door het waterschap en drinkwater is ondergebracht bij NV's. Marktwerking in het watersysteem is overigens niet geheel nieuw. Een aantal vormen van marktwerking worden reeds ingezet. De meest in het oog springende zijn benchmarking en aanbesteden (b.v. uitbesteding van de bouw van een sluis of brug e.d.). Deze vormen van marktwerking worden ook steeds verder verbeterd.

In het Engelse systeem zijn de waterbedrijven geprivatiseerd en aan de beurs genoteerd. Ze hebben echter nog wel grotendeels hun regionale monopolie behouden. Via overheidsregulering wordt er voor gezorgd dat alle belangrijke normen worden nageleefd. Om te voorkomen dat de monopolypositie leidt tot verslapping in het streven naar efficiëntie en tot winstneming door te hoge prijzen wordt maatstafconcurrentie in combinatie met prijsregulering toegepast. Globaal komt dit neer op het vergelijken van kostprijzen van bedrijven en het vaststellen van maximumprijzen. Op deze wijze zijn grote verbeteringen in de prestaties van de waterbedrijven afgedwongen.

In het Franse systeem zijn de leidingen en installaties eigendom van de lokale overheid, de infrastructuur is nog steeds in publieke handen om voldoende kwaliteit te waarborgen.

Marktwerking vindt plaats doordat de operationele taken meestal worden aanbesteed aan particuliere bedrijven (concurrentie om de markt). In beginsel wordt de opdracht verleend aan het bedrijf dat de gevraagde dienst levert tegen het laagste tarief. Echter (het beter benutten van) marktwerking (rol 2) is misschien wel het antwoord voor het in stand houden van doelmatig waterbeheer. een meer marktgerichte aanpak vergt actieve bevordering van het contact (dus ook participatie en belangenafweging) tussen vraag en aanbod



7.3. Beantwoording probleemstelling en onderzoeksvragen

Aan de hand van de bovengenoemde conclusies kan de probleemstelling met de onderliggende onderzoeksvragen beantwoord worden.

De probleemstelling luidde:

“Wat is de toekomstige rol voor het waterschap gerelateerd tot het water- en ruimtelijke beleid in Nederland”

De rol van het waterschap is enorm verschoven. Van een autonome organisatie sterk gericht op de uitvoering is met de komst van het integrale waterbeheer het waterschap verworden tot een organisatie die ‘slechts’ onderdeel uitmaakt voor de inrichting van de ruimtelijke omgeving. Ook met het oog op toekomst is het waterschap ‘slechts’ partner in de ruimtelijke omgeving, waarbij steeds meer de burger centraal zal staan in termen van resultaatgericht werken, efficiency en verantwoording.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- Wat is de plannende rol van waterschap in het nieuwe millennium, zoals onder andere verwoordt in de Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21^e eeuw?
Waar voorheen het waterschap een leidende rol (regisseur) had op het gebied van waterbeheer is het nu één van de spelers (partner) aan tafel over de inrichting van de ruimtelijke omgeving. Waar voorheen een sterke focus was op de uitvoering, is tegenwoordig de belangenafweging een belangrijk instrument. De belangenafweging is een geheel nieuwe insteek, wat ook problemen heeft opgeleverd. Water is een tijdlang volgend geweest aan andere belangen met alle gevolgen van dien. Met nieuwe instrumentaria (watertoets, waterparagraaf e.d) moet water een prominentere rol krijgen, die grotendeels verdedigd/behartigd moeten worden door het waterschap.
- Wat was tot nu toe de rol van het waterschap, op het gebied van de ruimtelijke ordening?
Tot voor de introductie van integraal waterbeheer had het waterschap een relatief autonome positie. Vanuit de middeleeuwen was het waterschap een organisatie met hoog aanzien en nam een belangrijke positie in, in het Nederlandse staatsbestel. Echter de interventie van de nationale overheid nam gestaag toe en met de komst van integraal waterbeheer nam deze belangrijke rol vliegensvlug af. Van een autonome organisatie naar partner aan de ‘onderhandelingstafel’ (belangenafweging)
- In hoeverre heeft het waterschap zich aangepast aan de nieuwe trends in het ruimtelijke en waterbeleid?
De terughoudende en naar binnen gekeerde houding van het waterschap heeft er toe geleid dat het waterschap niet echt proactief is omgegaan met de ontwikkelingen. Ook in het verre verleden heeft het waterschap meerdere malen veranderingen als een bedreiging (bv. Franse invloed) gezien. Deze behoudende houding zorgt ervoor dat het waterschap nog niet efficiënt deelneemt aan de gebiedsgerichte processen.



7.4. Aanbevelingen

Aan het functionele bestuur worden andere en nieuwe eisen gesteld. Deze eisen worden gesteld in nieuwe vormen van projectmatige en institutionele samenwerking. Waterschappen zullen hun taak enerzijds vanuit een verbreed belangenkader moeten inrichten, waarbij hun functionele taak gewaarborgd dient te zijn. Dit impliceert een verandering. De waterschapswereld is van oudsher sterk naar binnen gericht. De vakinhoudelijke, taakgerichte oriëntatie is de dominante. De noodzakelijke verandering kan worden aangeduid als een meer 'van buiten naar binnen denken'. De waterschappen kunnen niet (meer) volstaan met het puur beheersmatig uitvoeren van taken, maar moeten tevens in het kader van integraal waterbeleid onderhandelen, ontwikkelen en uitvoeren. Daarbij hebben de waterschappen een eigen verantwoordelijkheid en zijn tevens partners van andere overheden.

- Jarenlang heeft het beheersen van water voorop gestaan. Nu wordt een integrale benadering voorgestaan waarin naast techniek ook veel aandacht is voor de rol van water voor de maatschappij als geheel. Nederland heeft veel geïnvesteerd in waterbeheer. De laatste jaren is het echter niet meer vanzelfsprekend dat alle kosten zondermeer gedragen worden door de belastingbetaler. De verwachting is dat de nadruk steeds meer zal liggen op begrippen als resultaatgericht sturen, verantwoording en efficiency. Ook kijkende naar het buitenland is marktwerking daar veel meer ingebed. Enkele aandachtspunten die de rol 2 van het waterschap kan versterken :
 - Waarin het waterschap voorheen de leidende rol had omtrent planvorming en uitvoering, zal toegewerkt moet worden naar een meer leidende rol voor de burger/klant. Een verschuiving van aanbodgericht naar vraaggericht werken. In een vraaggerichte keten staat het beantwoorden aan maatschappelijke behoeftes - van individuen en van groepen mensen - centraal. Die behoeftes betreffen niet alleen afzonderlijk verhandelbare producten (rechtstreeks tussen waterschap en klant, zoals een vergunning e.d.) maar ook collectieve goederen (aanpak/insteek waterbeheer, verhouding natuur/landbouw/waterbeheer e.d) en (informatie over) bepaalde kenmerken van processen.
 - Reeds enige jaren proberen waterbeheerders de kosten van "ruimte voor water"-projecten te verminderen of nieuwe opbrengsten of kwaliteiten te genereren door functies te combineren. Zo zijn er voorbeelden van projecten waarbij het bergen van water gecombineerd wordt met het ontwikkelen van natuur. Dit sluit aan op de rol 3 van het waterschap. Al heeft belangenafweging (lees: integraal waterbeheer) gevoelsmatig soms als bedreiging gefungeerd voor het waterschap, er zijn dus ook kansen voor het waterschap. Gewenste activiteiten/maatregelen die een waterschap voorheen niet alleen kon dragen kunnen bij gebiedsgericht werken mogelijk wel worden gerealiseerd, door ook de belangen van andere partijen.
 - Het DNA van het waterschap zal veranderd moeten worden. Waar het waterschap sinds zijn bestaan reclame heeft gemaakt voor zijn specifieke taakgerichte werkwijze zal het een kentering moeten maken, en zich meer richten op de functiecombinatie, zoals beschreven in het vorige punt.
 - Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen waarbij de burger een steeds prominentere rol krijgt, zal ook het waterschap daarop moeten anticiperen. En bij marktwerking spreekt men van minimaal het behoud of zelfs verbetering van het relevante publiek belang. Resultaatgericht werken vergt het heel goed luisteren naar de burger/klant. Daarvoor is participatie een heel belangrijk hulpmiddel.
 - Om het resultaatgericht handelen verder vorm te geven liggen er mogelijkheden op het gebied van prestatiecontracten cq. gebiedscontracten. Modellen die hierin toegepast kunnen worden zijn bijvoorbeeld: vergunningenmodel (realisatie



gebiedsdelen), economisch beheermodel (benoeming producten voor landelijk gebied) en medeverantwoordelijkheidsmodel (gezamenlijke verantwoordelijkheid).

- Enkele voorbeelden van concrete instrumenten van marktwerking zijn:
 - **Publiek-Private Samenwerking (PPS) of functiecombinatie.**
Dit vergt een proactieve houding van het waterschap en zal het beeld van één taak/functie moeten loslaten, aangezien binnen een functiecombinatie meerdere belangen/taken/functies moeten worden gediend;
 - **Profijtbeginsel**
Het profijtbeginsel onderstreept het idee van de 'de vervuiler betaalt' en wil de klant meer kwaliteit, dan moet men hier meer voor betalen. Een moeilijke factor in dezen is de toerekenbaarheid van bepaalde zaken, bijvoorbeeld het kwantificeren van kwaliteit.
 - **Productdifferentiatie**
Voor het waterschap kan dit bijvoorbeeld betekenen dat er wordt toegewerkt naar verschillende veiligheidsniveau's. Het veiligheidsniveau voor de landbouw en natuur zou bijvoorbeeld lager kunnen liggen dan voor steden en industriegebieden. Dit vergt politieke keuzes en een maatschappelijk debat.
 - **Concurrentie op de markt**
Het opheffen van de regionale monopoliebeheersgebieden. Het waterschap is in de huidige situatie verantwoordelijk voor een afgebakend gebied zonder inmenging van andere waterschappen. Mogelijkerwijs liggen hier nog mogelijkheden om kennis uit te wisselen, maar ook voor het uitvoeren van taken.
 - **Concurrentie om de markt**
Aanbestedingen bijvoorbeeld in de vorm van concessies. Dit instrument wordt bijvoorbeeld veelvuldig in Frankrijk toegepast.
 - **Aanbesteden**
Dit instrument wordt inmiddels gebruikt binnen de waterschapswereld. Wellicht kan dit nog verder worden uitgebreid. Vraag is welke taken en verantwoordelijkheden kunnen worden aanbesteed
 - **Benchmarking**
Ook benchmarking is een bekend instrument in de waterschapswereld maar zal verder moeten worden uitgebreid. Maatstafconcurrentie (wat veel in Engeland wordt toegepast is bijvoorbeeld uitgesloten zolang de benchmark niet naar behoren functioneert (Mulder, 2005).

De uitvoerbaarheid van de bovenstaande instrumenten zijn grofweg te verdelen in twee categorieën, namelijk die voor de korte en lange termijn. Een aantal maatregelen hebben een dermate impact en vragen veel energie (tijd/geld e.d.) om dit bewerkstelligen. De instrumenten concurrentie om de markt, aanbesteden en benchmarking zijn relatief eenvoudig te implementeren. De overige instrumenten hebben veel meer impact en vragen een andere handels- en denkwijze van het waterschap. Dit vergt (veel) tijd en is daarmee alleen te realiseren voor de langere termijn.



- Het waterschap zal in zijn algemeenheid slagvaardiger om moeten gaan in de huidige zeer dynamische samenleving. Critici die voor het opheffen van de waterschappen zijn vinden deze bestuurlijke laag onnodig en zorgen alleen maar voor bestuurlijk drukte. Om het bestaansrecht te waarborgen zal het waterschap zich meer moeten profileren als een organisatie die veiligheid m.b.t. waterbeheer garandeert, maar proactief deelneemt aan gebiedsgerichte processen en daarin ook toezeggingen moet gaan doen onder het motto: Het geheel is meer dan de som der delen (saldo-aanpak), uiteraard met gewaarborgde veiligheidsrisico's.
- Het waterschap zal beter moeten anticiperen op welke rol het bekleedt. Dit kan per project verschillen maar ook binnen een project kan het waterschap meerdere rollen bekleden (ontwikkelaar, handhaver, uitvoerder etc.). Maar ook de burger kan zich in verschillende gedaantes doen voorkomen (klant, kiezer, onderdaan, partner etc.) In deze dynamische omgeving zal ook het waterschap 'flexibel' moeten zijn of handelen naar Frans voorbeeld waar de verschillende overheidsrollen verdeeld zijn over verschillende overheidsorganisaties.
- In de rapportage komt veelvuldig naar voren dat de rol 3 (integrale aanpak, gebiedsgericht werken e.d.) momenteel de overhand heeft, en dit in de toekomst nog verder doorontwikkeld zal worden. Het waterschap is daarmee verworpen van regisseur naar partner op watergebied. Met deze verandering is het belangrijk om het bestaansrecht van het waterschap in de huidige vorm goed tegen het licht te houden. Omdat het waterschap een basistaak (garanderen droge voeten) heeft, maar ook belangenbehartiger van water is in de ruimtelijke ordening, worden nu veel (democratische) keuzes binnen een project gemaakt. De vraag dient dan ook hardop gesteld worden of het politieke bestuur in de huidige situatie van een waterschap nog wel noodzakelijk is. Keuzes worden niet meer als blauwdruk gemaakt (waterschap als regisseur), maar vinden meer en meer gebieds- en projectgericht plaats. De invloed en keuzeruimte van het huidige (politieke) bestuur wordt daarmee steeds minder. Een optie is daarom om organisatie in te richten zoals bijvoorbeeld de politie. Voor ordehandhaving door de politie is de burgemeester in iedere Nederlandse gemeente rechtstreeks verantwoordelijk. Het algemene toezicht op het functioneren van de politie in dit opzicht berust bij de commissaris van de Koningin en in laatste instantie bij de Minister van Binnenlandse Zaken (Inleiding in het Nederlandse recht, J.W.P. Verheugt (2003)). Een dergelijke (functionele) vorm van bestuur is wellicht ook mogelijk voor het waterschap. Hiermee wordt ook voorkomen (indien je de waterschapstaken onderbrengt bij een gemeente of provincie) dat waterbeheer een afweegbaar product wordt ten opzichte van andere belangen. Dit past ook binnen de ontwikkeling van de veiligheidsbenadering (garanderen 'droge voeten') naar de risicobenadering (het niveau van de kans op 'natte voeten'). De risicobenadering is daarmee beter te kwantificeren dan de veiligheidsbenadering. Hiermee is het mogelijk om een basisniveau voor waterbeheer te maken met een functioneel bestuur en een organisatie om dit te verwezenlijken.
Dit basisniveau kan ook beter toegepast worden bij meer marktwerking (rol 2) in waterbeheer. Het basisniveau is namelijk beter te kwantificeren, bijvoorbeeld voor een aanbesteding maar ook als keiharde voorwaarde binnen een functiecombinatie.
- Gezien de huidige situatie heeft het waterschap de interne integratie van watertaken (naar aanleiding van derde Nota Waterhuishouding) goed doorstaan en opgepakt door onder andere schaalvergroting en fusies. De externe integratie (integratie met andere beleidsvelden zoals natuur, landbouw en woningbouw) en de participatie rendeert nog niet optimaal. Dit komt onder andere doordat de instrumenten van waterschap (zoals de watertoets) nog te vrijblijvend zijn en relatief laat in het proces worden betrokken. Toetsen betekent niet voor niets ook 'controle' (uit Dikke van Dale). Aangezien een reactieve houding juist ongewenst is, zal bij projecten vooraf een startnotitie moeten worden gemaakt, waarbij alle relevante waterbelangen gelijk worden meegenomen.



Waterschap in beweging?



- o Participatie kan een remmende werking hebben op het doelmatig waterbeheer en de uitvoering daarvan. Het waterschap zal daarom een basisniveau voor waterzorg moeten vaststellen (liefst kwantitatief) zodat de doelstellingen van doelmatig waterbeheer nimmer in gevaar kunnen komen. Voor de gezamenlijke waterbeheerders (dus ook het waterschap) is het dus gewenst om een basisniveau voor het waterbeheer op te stellen. Dit moet zoveel mogelijk geschieden aan de hand van kwantitatieve doelstellingen. Deze zijn namelijk meetbaar. Zodoende kan marktwerking e.d. (rol 2) beter fungeren op het gebied van waterbeheer aangezien het 'product' meetbaar is en makkelijker te toetsen en evalueren is. Het basisniveau is een bepaald minimumniveau waarmee veiligheid tot bepaalde mate gegarandeerd kan worden. Aangezien ook in Nederland een verschuiving heeft plaatsgevonden van de veiligheidsbenadering naar de risicobenadering ('de kans op') is daarmee het basisniveau beter te kwantificeren. Het basisniveau kan daarmee dienen als harde targets die de waterbeheerder mee kan nemen bij de integrale gebiedsontwikkeling. Dit basisniveau zal in dit proces zondermeer moeten worden overgenomen, waarbij de extraatjes op het gebied van de waterbelangen een onderdeel vormen van het totale afwegingstraject. Vergelijkbaar met de zorg, waarin ieder een basispakket heeft, waarbij naargelang de behoefte tot uitbreiding extra geïnvesteerd kan worden. Zodoende wordt voor de waterbeheerder de meest urgente watertaken, automatisch stevig ingebed. Dit ook als antwoord op de toch min of meer 'vrijblijvende' watertoets.

Bovengenoemde maatregelen vergen een andere benadering van het waterschap, maar past binnen het totale plaatje van de veranderende overheid. De oude, zorgzame rol van de overheid verandert steeds meer in een voorwaarde scheppende rol voor zover er al geen sprake is van ook taken afstoten (Platform Gemeenschapsfondsen, 2005). Bovengenoemde aanbevelingen zullen voor de korte termijn niet te realiseren zijn, maar kunnen wel als stip op de horizon fungeren, waar naar toegewerkt kan worden.



8. Literatuurverantwoording

8.1. Literatuurlijst

- Agence de l'Eau Artois Picardie, Versie 6 van het project SDAGE stroomgebied Artois - Picardie, (2008)
- Ast J.A, Interactief Waterbeheer; ontwikkelingen naar internationaal beheer van riviersystemen
- Barraque B., Past and future sustainability of water policies in Europe, Natural Resources Forum, (2003)
- Boogers M., Tops P., Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen
- Buuren, R. van en Wessel M. van, De uitvoering centraal: Uitdagingen en strategieën voor projectmanagers in waterbeheer
- C.A. Balduk, W.W. Buunk en M.G.G Neven, Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer, Alterra, (2002)
- CAW en AcW, Bruggen bouwen: Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief, (2007)
- CAW, Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur, (2009)
- Ciria, Sustainable water management in land-use planning, (2006)
- Cremers, N., Marktwerking in het watersysteembeheer, RIZA (2003)
- Dalen J. van, artikel: Hoge verwachtingen van 'superwaterwet' in De Water mei 2005
- Defra, Future Water The Government's water strategy for England, (2008)
- Defra, Improving surface water drainage, (2008)
- Dijkgraaf E., Jong de R., Mortel van E.G., Nentjes A., Varkevisser M., Wiersma D., Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector, Erasmus Universiteit Rotterdam, (1997)
- Dirksen, W., Water management structures in Europe, (2002)
- Environmental Agency, Improving Surface water drainage
- Environmental Agency, Water services infrastructure guide A planning Framework
- Geldof, G.D., Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer, (2002)
- Grandgirard, A., Towards a new leader of local water policy in France?, EWRA, (2007)
- Green C./Fernandez-Bilbao A., Implementing the Water Framework Directive, Journal of Contemporary Water Research & Education, (2006)
- Heuvel v/d H. en Greeuw S., Kennis voor studiereis Nationale Landschappen naar Engeland, (2007)
- Hijum, E. van, Kostelijk water Een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer, (2001)
- Hobma F. en Spaans M. en Zeeuw F. de, Wat we in Nederland kunnen leren van de Engelse gebiedsontwikkeling, Real Estate (2008)
- IBO, Bekostiging waterbeheer
- Immink I., Voorbij de risiconorm, Wageningen universiteit, (2007)
- IPO, Consequenties Europese Kaderrichtlijn watervoor provincies en waterschappen, (2002)
- J. Woltjer en N. Al, Integrating Water Management and Spatial Planning, Journal of the American Planning Association, (2007)
- Kaika M. en Page B., The Eu Water Framework directive: Part 1, European Environment, (2003)
- Kaika M. en Page B., The Eu Water Framework directive: Part 2, European Environment, (2003)
- Lenteren C van, Bok de C., Blauw en groen in het waterschap Universiteit Utrecht, (2002)
- Leven met water, WFD and Municipalities, (2006)
- Milieu- en Natuurplanbureau, welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quick scan, (2006)
- Min. V&W, Decernementnota KRW/WB21, beleidsbrief 2005
- Min. V&W, Marktwerking in het watersysteembeheer, (2003)
- Mitchell B., Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning, Environment and Planning, (2005)



- Mosterd E., Integrated water resource management in The Netherlands: How concepts function, journal of contemporary water research & education, (2006)
- Mulder K.J., Efficiëntie in de Waterketen, Universiteit van Tilburg, (2005)
- N. Pant, Drainage Institutions in Western Europe, Wageningen University, (2000)
- Ovaa, B.P.S.A, Gebiedscontracten een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer, (1999)
- Otterman E., Lessen uit Engeland, Waterdienst Rijkswaterstaat, (2008)
- P. de Jong en S. Meijerink, Democratische legitimatie: de achilleshiel van het waterschap?, Bestuurskunde, (2006)
- P.L. Polhuis en J. Hiemstra, Presterende waterschappen, B&G (2004)
- Pant N., Drainage institutions in western Europe England, the Netherlands, France and Germany (2000)
- Piegay H./Dupont P./Faby J.A., Questions of water resources management, Water Policy, (2002)
- Pietila P.E., Role of Municipalities in Waterservices, Tampere University of technology, (2006)
- Poorter M. Democratische Legitimiteit van Governance Networks, (2005)
- Provincie Fryslan, Tweede Waterhuishoudingsplan Fryslan 200-2008, (2000)
- Raadschelders J.C.N. en Toonen Th.A.J., Waterschappen in Nederland *Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, (1993)
- R. Biesbroek en W. van der Knaap, Intertwinement of Spatial Planning and Watermanagement in European Regions, Wageningen University
- Raadschelders, J.C.N. en Toonen, Th.A.J. Toonen, Waterschappen in Nederland, Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling, (1993)
- Scaldit, Rapport Scaldit-project Ruimtelijke Ordening, (2005)
- Stoel v/d A.L.E.C, Versteden C.J.N., Vries de B., Nieuwenhuijzen v/d G.J., Jong de P., Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid, (2001)
- Tijdschrift: De Water oktober 2008
- UVW, Afstemming van taken in het regionale waterbeheer, (2005)
- UVW, Geen brug te ver, (2005)
- UVW, Handreiking instrumentaria wateropgaven, (2007)
- UVW, Nederlandse waterschappen en het buitenland, (2002)
- UVW, VNG en Vewin, Samenwerken aan water, (2006)
- UVW, Water besturen: het Nederlandse waterschapsmodel
- UVW, Waterbeheer 21e eeuw, (2002)
- UVW, Waterbelangen in de ruimtelijke ordening, (2008)
- Voogd H., Woltjer J., Facetten van de planologie, Kluwer, (2009)
- W. Lucassen en G. van Wijland, De nieuwe Waterschapswet, Het Waterschap, (2005)
- Warner J., Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management
- Wiering M. en Immink I., When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective, (2006)
- Woltjer, J. en Al N., Integrating Water management and Spatial planning, (2007)

8.2. Veel gebruikte webadressen

www.ada.org.uk
www.helpdeskwater.nl
www.minvenw.nl
www.nederlandleeftmetwater.nl
www.stowa.nl
www.uvw.nl
www.waternetwerk.nl
www.watertekens.nl
www.waterwet.nl
www.wikipedia.nl



Bijlage 1: Standpunten verschillende overheden over waterbeheer

Hieronder vind een uiteenzetting plaats van opvattingen van belangrijke actoren in het speelveld van waterbeheer.

Kabinetstandpunt

Het coalitieakkoord dat de basis vormt voor dit kabinet, kondigt aan “dat het watermanagement in ons land opnieuw wordt gezien in het licht van klimaatverandering.” Waarom is dat nodig en waarom heeft het waterbeleid een nieuwe impuls nodig? Daar zijn naar het oordeel van het kabinet drie hoofdredenen voor, namelijk: klimaatverandering, samenhang en duurzaamheid. Met name het begrip samenhang is interessant voor deze studie, en wat de visie van het kabinet hierover is.

De noodzaak om meer samenhang aan te brengen *binnen* het waterbeleid, zodat vanuit die samenhang ook gezocht kan worden naar de relaties met andere beleidsdomeinen. Ook de Tweede Kamer heeft (in een Algemeen Overleg, april 2007) het belang van samenhang in het waterbeleid onderstreept en het kabinet opgeroepen daar vorm aan te geven. De vraag naar meer samenhang is goed te verklaren uit de dynamiek in het waterbeleid die rond de eeuwwisseling is ontstaan. Sinds de jaren negentig uit de vorige eeuw zijn omvangrijke uitvoeringsprojecten met een grote maatschappelijke impact in gang gezet. Die kennen elk hun eigen dynamiek en zijn naar het oordeel van dit kabinet nog onvoldoende expliciet met elkaar verbonden. Beeldbepalende voorbeelden zijn de aanpak van het rivierengebied - met het Deltaplan Grote Rivieren en het PKB-programma Ruimte voor de Rivier - en de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Dergelijke programma's vragen niet alleen om inhoudelijke *samenhang* maar ook om *samenwerking* tussen alle betrokken partijen. Alleen zo komen oplossingen tot stand die écht integraal zijn.

Met de publicatie van deze Watervisie start het kabinet het proces dat toewerkt naar het eerste Nationale Waterplan, zoals de Waterwet voorschrijft. Dit plan is de opvolger van de 4e Nota Waterhuishouding dat op dit moment het formele kader is voor alle facetten van het waterbeheer. Het kabinet publiceert het Nationale Waterplan in 2009. Het is een integraal, landsdekkend raamwerk voor toekomstig waterbeleid. Het bevat drie hoofdelementen: - een streefbeeld voor de zeer lange termijn, dat richting geeft aan ontwikkelingen die op korte en middellange termijn in gang worden gezet; - een structuurvisie voor Nederland, waarin de op dat moment gewenste doorwerking van water op de ruimtelijke inrichting van ons land is verankerd; en - een uitvoeringsagenda voor de zesjarige werkingstermijn van het waterplan (2009-2015). Voor een sterkere rol van water bij de ruimtelijke inrichting is passend juridisch instrumentarium nodig. Daarom heeft het kabinet in de nieuwe Waterwet verankerd dat Rijk en provincies ruimtelijke reserveringen en maatregelen voor water opnemen in hun ruimtelijke plannen. Hierdoor kunnen Rijk en vooral provincies met het instrumentarium van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening garanderen dat gemeenten daadwerkelijk ruimte voor water vastleggen in bestemmingsplannen. Tevens wordt hiermee bevorderd dat de locatiekeuze van bijvoorbeeld woningbouw of industrieterreinen mede wordt bepaald op basis van het waterbelang als wezenlijk onderdeel van een klimaatbestendige inrichting. De watertoets speelt hierin een belangrijke rol. Uit een in

2006 uitgevoerde evaluatie blijkt dat bij locatiekeuzes de watertoets nog te weinig effectief is. Daarnaast is de juridische borging en de aandacht voor financiering en compensatie in ruimtelijke plannen nog onvoldoende. In



2008 zal het kabinet in overleg met de medeoverheden met een voorstel komen om de effectiviteit van de watertoets te vergroten

Het waterschap (uit water wegen)

Water, in al zijn aspecten, blijft de basis van het werk van het waterschap, maar de wateropgave wordt groter en complexer, aldus het waterschap. Klimatologische ontwikkelingen en het feit dat de wateropgave zich niet beperkt tot het waterschap alléén, maar met vele partijen in de samenleving moet worden gerealiseerd, zorgen daarvoor. De toekomst van het waterbeheer vraagt om anticiperen en reageren op de groeiende wateropgave: het waterschap van de toekomst kenmerkt zich daarom door een flexibele, adaptieve houding ten aanzien van zijn fysieke en maatschappelijke omgeving.

Het waterschap heeft drie kerntaken

Waterschappen staan ook in de toekomst voor de drie kerntaken: veiligheid (bescherming tegen overstromingen), waterkwantiteit en waterkwaliteit. Regionale verschillen brengen met zich mee, dat binnen deze nauw omschreven taken ruimte is voor differentiatie en bestuurlijke beleidsvrijheid. De kaders worden gesteld door de wettelijke normen, door landelijk en provinciaal beleid.

De kerntaken zullen zoveel mogelijk geïntegreerd worden uitgeoefend. Zeker als het gaat om de zorg voor waterkwaliteit en het watersysteem, waarbij de onderlinge afhankelijkheid groot is. Maar ook integratie met onder andere ruimtelijke ordening, recreatie, plattelandontwikkeling en stadsvernieuwing speelt een rol. Het waterschap anno 2016 staat met beide benen in de maatschappij. Het standbeen vertegenwoordigt de kerntaken met daaraan gekoppeld een resultaatverplichting. Het andere been vertegenwoordigt de brede kijk, waarvoor een inspanningsverplichting geldt.

Het waterschap van de toekomst speelt een actieve rol als 'watergeweten' voor de algemene democratie wat betreft de inrichting van de ruimte. Ruimtelijke ordening en water zijn niet meer los van elkaar te zien. 'Nederland leeft met water'! De taken van het waterschap raken meer en meer verbonden met andere beleidsterreinen. Zowel in de stad als in het buitengebied dient ruimte te worden gemaakt voor water. Op tal van andere terreinen speelt water een centrale rol: landbouw, infrastructuur, natuur, bedrijvigheid, recreatie en wonen. De klimaatverandering vraagt alert leiderschap. Ook de toenemende droogte zal extra opgaven stellen. Het waterschap zal zich de komende tien jaar kenmerken door een brede taakopvatting, steeds geredeneerd vanuit de wateropgaven en het eigen takenpakket. Het realiseren van de gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie voor natuur wordt even belangrijk gevonden als die voor landbouw. Waterschappen zijn in diverse rollen bij niet-waterprojecten betrokken, zoals de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur, reconstructie en inrichting van het landelijke gebied. Belevingswaarde van water is een belangrijk element geworden. Water wordt een meer sturend element binnen de verschillende beleidsterreinen en waterschappen spelen daarop in. Waar nodig zijn zij, naast partner, ook trekker van gebiedsprocessen. De ambtelijke en bestuurlijke vaardigheden zijn en worden daarvoor in voldoende mate ontwikkeld. **Het waterschap is deel van het geheel: een netwerkorganisatie**

Het waterschap is een regionale waterautoriteit die zich ervan bewust is deel uit te maken van een groter geheel. Waterbeheer is zowel een lokale als een stroomgebiedsaangelegenheid. Dat laatste blijkt uit een intensieve, effectieve samenwerkingsstructuur binnen de stroomgebieden, die in de loop der tijd stapsgewijs is opgebouwd. Het waterschap is met betrekking tot planvorming en uitvoering een sterke netwerkorganisatie, die in nauwe samenwerking met andere overheden komt tot doelmatige afstemming van plannen en maatregelen. Deze samenwerking met partners als gemeenten, provincies, maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijven, wordt over en weer steeds belangrijker. De wateropgaven zijn zo omvangrijk, dat



samenwerking met anderen noodzakelijk is geworden. Over tien jaar werken de waterschappen daarom samen met alle (gebieds)partners die bijdragen aan het realiseren van de wateropgaven op het vlak van veiligheid, kwantiteit en kwaliteit. In steeds wisselende netwerken vervullen de waterschappen, afhankelijk van de omstandigheden, steeds verschillende rollen: expert, toezichthouder, uitvoerder, partner, regisseur. Voor hun verschillende stakeholders hebben zij een duidelijk profiel met een krachtig imago dat wordt herkend, erkend en onderschreven. Omdat de kerntaken van het waterschap - veiligheid, kwaliteit en kwantiteit - telkens om een andere aanpak vragen, zijn de samenwerkingspartners niet steeds dezelfde. Samenwerking is geen doel op zich, maar levert altijd een bijdrage aan het realiseren van de wateropgaven.

Provincie

Provincies en waterschappen hebben een belangrijke rol in de beleidsvorming en de -uitvoering van het regionale integrale waterbeheer. Door de invloed van nieuw beleid (WB21, Kaderrichtlijn Water), incidenten in de afgelopen jaren en schaalvergroting van de waterschappen is de samenwerking tussen waterschappen en provincies aan verandering onderhevig. Soms leidt dat tot spanningen die vervolgens weer leiden tot hernieuwde samenwerkingsvormen. De samenwerking zal zich in de toekomst vooral toespitsen op de gezamenlijke beleidsvorming (met ieder een eigen rol hierin), de uitvoering en het toezicht op de uitvoering. Daarbij wordt uitgegaan van een afstemming van taken op basis van partnership en complementariteit. Kern van voorstellen is dat de provincies en de waterschappen werken in een beleidscyclus water waarin de taken van de provincies als algemeen bestuursorganen en van de waterschappen als functioneel bestuursorgaan op elkaar aansluiten.

De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen leveren daaraan een bijdrage. De waterschappen bepalen de condities (de mogelijkheden voor ruimtelijke inpassing van de waterhuishoudkundige voorzieningen, de toepassing van de watertoets, het draagvlak bij belanghebbenden en de acceptatie van de financiële gevolgen die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren) en leggen deze condities vast in het waterbeheersplan. De provincies toetsen de beheersplannen aan de

provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van de plannen. Na het vaststellen van de strategische doelen en de condities die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren, volgt de uitvoering door de waterschappen.

De provincies en de waterschappen rapporteren aan elkaar over de realisatie van doelen, condities en maatregelen. Vervolgens zien de provincies toe op het halen van de strategische doelen. In voorkomende gevallen, wanneer blijkt dat de strategische doelen niet worden bereikt, moeten de provincies kunnen beschikken over de instrumenten om te kunnen bijsturen. Daarbij is er overigens ook behoefte aan een opschoning, integratie en een meer effectieve werking van het bestaande toezichtinstrumentarium. Hiermee zijn de taken van provincies en waterschappen in een cyclisch proces op elkaar afgestemd.

De pijlers van het binnenlands bestuur zijn het rijk en de gemeenten. Tussen het rijk en de gemeente bevinden zich nog veel teveel bestuurslagen (regio, waterschap, provincie en landsdeel). Dat willen we terugbrengen tot een simpel, afgeslankt middenbestuur van maximaal twee lagen tussen rijk en gemeenten. Ook de taken van het waterschappen zullen in dat vernieuwde middenbestuur worden ondergebracht. De PvdA streeft niet naar een nieuwe bestuurlijke blauwdruk voor het middenbestuur, maar naar regionaal maatwerk. De gemeenten en provincies krijgen per regio een jaar de tijd om met een voorstel voor een afgeslankt middenbestuur te komen. Lukt dat niet, dan komt de landelijke overheid zelf met een plan.



De in 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt een goede aanleiding de relatie „water en ruimtelijke ordening“ opnieuw onder de aandacht te brengen. Het watertoetsproces is alom bekend, maar voor het goed borgen van waterbelangen in het ruimtelijke ordeningsproces is veel meer mogelijk en nodig. Een waterschap kan een veel meer sturende rol vervullen dan tot nu toe veelal wordt gedaan. Voor de waterbeheerders ligt er hier een enorme uitdaging om met de ro-partners een betere omgevingskwaliteit voor de lange termijn te realiseren. Hoewel een waterschap geen juridische instrumenten heeft op basis van de Wro, zijn er in de verschillende fasen mogelijkheden genoeg om invloed uit te oefenen en de waterbelangen te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Niet in de laatste plaats is geconcludeerd dat de strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd bepalend zijn voor de vraag of het waterbelang ook echt ruimtelijk wordt verankerd (Waterbelangen in de ruimtelijke ordening, UVW (2008)).
