

Redt het functionele waterschap!

Het waterschap mag zich in een toenemende belangstelling verheugen. Tenslotte heeft iedereen in enigerlei vorm met water te maken. Maar hoe staat het met het waterschap als publiekrechtelijk lichaam, een zeer oud instituut waarvan vele langer bestaan dan de meeste steden. Onderwerpen als betalingsverplichting, zeggenschap, samenstelling van een bestuur in relatie tot personen en lijsten, alsmede het overall-beheer van het water, krijgen veel aandacht. Kortom, hoe staat het waterschap er voor? Een persoonlijke visie op verleden en toekomst van het waterschap.

Ooit was ik secretaris van een prachtig, inmiddels door fusies niet meer bestaand waterschap, Vollenhove, gelegen in de kop van Noordwest Overijssel, reeds in het begin van de jaren '80 hard bezig met verschillende belangen. Grote natuurterreinen, veel recreatie en watertourisme en, natuurlijk ook, heel veel agrarisch gebied. De spanning, zeker in die tijd, is slechts door de vermelding al bijna voelbaar. In de jaren '90 was ik lid van provinciale staten van Zeeland, de provincie die over water kan meepraten. Nog altijd staan de hoog opgelopen emoties toen de provincie in 1996 plannen presenteerde om delen land 'terug te geven' aan het water via doorgraving van dijken, mij helder voor de geest. Ik ben nu hoofdingeland van het waterschap IJsselmonde in het westen des lands. Een fusie of een andersoortige samenwerking staat voor de deur. De stapel nota's die daarmee gepaard gaat, wint het inmiddels van de ook altijd forse financiële jaarstukken. In het dagelijkse leven ben ik gemeentesecretaris van Zoetermeer. Ik kan u vertellen, los van de intentie van dit artikel: ook dat geeft veel (plezierige)variatie.

Deze opsomming is geen legitimatie voor de onderbouwing van mijn beschouwing, ik wil slechts aangeven dat ik zonder enig subjectief gevoel rationeel tracht zaken op te schrijven vanuit mijn ervaring in het functionele bestuur, vanuit mijn ervaring in het algemeen bestuur en vanuit mijn voorliefde voor staatsrecht en vooral

MR. C.M. DE GRAAF

Hoofdingeland waterschap IJsselmonde,
Gemeentesecretaris Zoetermeer

voor het waterbeheer. Dat mijn afkeer voor de huidige onsamenhangende regie en de niet altijd getoonde werkelijke achtergrond van motieven meespeelt, laat ik niet onvermeld.

Tegelijkertijd constateer ik dat de huidige discussies niet op zichzelf staan. Door de jaren heen worden discussies gevoerd, alles in de geest van de tijd en de mate van profilering van hen die daar behoeften aan hadden en hebben.

Waar draaien in de huidige tijd nu alle discussies om? In feite gaat het, naar mijn mening, om twee problemen. Het eerste is het (waterschaps)stelsel (verbonden met de macht daarin en de pogingen een machtsverschuiving te bewerkstelligen). En het tweede het water. 'Water' overigens in een breder perspectief geplaatst dan in het algemeen bij de huidige taken van waterschappen het geval is. Beide elementen, het stelsel en het water, zijn moeilijk in beweging te krijgen vanwege de gedachte, dat wij in Nederland *ooit iets hebben geregeld* en dat het zo zal moeten blijven. Bij het water is dit overigens nog hardnekkiger dan bij het stelsel (met dat laatste ben ik overigens niet ongelukkig, dit als voorschot op de rest van mijn betoog). Het Engelse instituut van waterauthorities zou in Nederland nooit tot bloei

kunnen komen. Er zijn te veel, inmiddels ook geprivatiseerde, belangen in het spel. Maar dat simpele zaken als verschillend beheer over grond- en oppervlaktewater of de zuivering in relatie tot drinkwater maar niet tot oplossingen komen, is eigenlijk beschamend. Verder zal ik het water buiten beschouwing laten en wijd ik mij nog 'slechts' aan het stelsel.

Om op een onderbouwde wijze een mening te kunnen vormen, is het noodzakelijk het bestaansrecht van het waterschapsbestel opnieuw de revue te laten passeren, het ontstaan af te zetten tegenover het huidige staatsrechtelijke bestel.

In een nostalgische bui pak ik nog weleens de 'oude Schilthuis' uit de kast, de tweede druk van dit 'epos' over waterschapsrecht uit 1960, op bladzijde 10 staat zo'n voortreffelijk voorbeeld van hoe het veelal is begonnen: *'dikwijls zijn door gezamenlijke belanghebbenden molens opgericht tot bemaling van complexen van gronden zonder dat de overheid daarmee bemoeiing had.'*

Niettegenstaande dit gegeven, is het reeds van oudsher de grote vraag of nu het werk van het waterschap moet worden gelieerd aan het particuliere belang of aan het algemeen belang. Mijnerzijds wil ik daarover geen twijfel laten bestaan: die strijd is al lang beslecht. Er is bij de werkzaamheden van het waterschap een zeer

sterk algemeen belang aanwezig. Bovendien kent de keuze om particuliere belangen onder te brengen in een algemeen belang, nog een heel groot ander goed, namelijk het (particulier) functioneel belang de heffing van belasting mogelijk te maken! Dit voorbeeld geeft nog eens aan dat dit algemeen belang is gevormd vanuit een particulier belang, waarmee duidelijkheid ontstaat voor de gevoeligheid van de trits *belang-betaling-zeggenschap*. Kortom, een functioneel belang kan tevens een algemeen belang zijn!

Echter, de spraakverwarring begint wanneer dat algemeen belang gelijk wordt gesteld, wat in Nederland het territoriale decentralisatiebeginsel heet: het op een afgebakend stuk grondgebied zorgdragen voor alle belangen die daar zijn: kortom, dat wat bijvoorbeeld een gemeente doet. Een functioneel belang kent een beperkt of, in sommige gevallen, slechts één belang. Dan ontstaat zo iets als vernoemde trits. Het lijkt erop dat de terminologieën *algemeen belang* en *algemeen bestuur* op één hoop worden gegooid. Aldus ontstaat inderdaad een verwarrende discussie over het functionele bestuur. Voor alle duidelijkheid: algemeen belang behelst niet automatisch een algemeen bestuur. Een algemeen belang kan ondergebracht zijn in een functioneel bestuur. Algemeen bestuur behelst altijd meer algemene belangen.

De Studiecommissie Waterschappen, beter bekend als de 'Diepdelverscommissie' was daar in 1974 overigens volstrekt duidelijk in, zij kende grote betekenis toe aan het aan de functionele bestuursvorm gebonden kenmerk, dat degenen die bij de taakvervulling speciaal belang hebben, in beginsel de kosten daarvan dragen en vertegenwoordigd zijn in het bestuur (de trits). Het jaartal 1974 lijkt daarbij zeer te zijn gedateerd, ofschoon niet mag worden vergeten dat het huidige staatsbestel grotendeels is gebaseerd op ideeën die zijn gelanceerd door de in 1967(!) ingestelde Staatscommissie Cals/Donner, die in 1971 een rapport uitbracht.

Ter verduidelijking, die trits is niet zo maar een gegeven dat gebonden is aan het waterschapsstelsel alleen. Om dat te onderbouwen dient de wijze waarop Nederland wordt bestuurd nog eens tegen het licht te worden gehouden van het staatsrecht. Ik zal dat in enkele regels doen, waarbij ik geen aandacht schenk aan de invloed van Europa, de democratisch weinig tot

niet gelegitimeerde stadsgewesten en gemeenschappelijke regelingen – die de algemene besturen zo ondoorzichtig maken – en alle vormen van private samenwerking waarmee overheids-taken worden uitgevoerd. Ook de vaste colleges van staat, met een onmiskenbare invloed en daarmee macht (Raad van State, Algemene Rekenkamer, Sociaal Economische Raad en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) laat ik buiten beschouwing. De rechterlijke macht blijft eveneens onbesproken.

Dan blijft er een tweedeling over: de territoriale decentralisatie, aangeduid als de algemene belangenbehartigers en de functionele decentralisatie, aangeduid als functionele belangenbehartigers. De eerste zijn duidelijk: Rijk, provincies en gemeenten. De tweede, waaronder de waterschappen vallen, zijn minder duidelijk.

Waterschappen zijn bekend, maar vraag een willekeurige waterschapsbestuurder eens welke andere vormen van functionele decentralisatie Nederland kent, dan is er een grote kans dat het stil blijft.

Ik geef u de volgende termen: publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, (hoofd)bedrijfschappen en (hoofd)productschappen. Alle organisaties waarvan de doelstelling 'slechts' is een bepaald belang te behartigen. En daar waar dit tevens geldt voor de waterschappen en op alle gebieden een discussie is losgebarsten, hoor ik nooit iemand als mening uiten, dat voor het bestuur voor het productschap Vee en Vlees (om maar een willekeurig voorbeeld te noemen) algemene verkiezingen dienen te worden gehouden. Of dat iedereen belasting aan dat productschap moet betalen omdat, voorzover geen vegetariër, er vlees wordt gegeten. Of een lobby-organisatie in dat bestuur moet plaatsnemen, bijvoorbeeld een natuurorganisatie, omdat de mogelijkheid bestaat dat een koe in het weiland een bijzondere plantje nuttigt. Ik kan mij voorstellen dat u deze voorbeelden ietwat te ver gezocht vindt, maar enigszins chargeren maakt zaken soms zo duidelijk!

De huidige situatie in Nederland is deze, dat algemene vertegenwoordigden worden gekozen die, met alle variaties die zij in zich bergen, dienen te komen tot een belangenafweging. Het hoeft m.i. geen betoog dat *besturen* in Nederland anders is dan zo vijftienvintig jaar ge-

leden. Inspraak, lobby-organisaties, uitgebreide rechtsmiddelen, etc. laten een geheel ander bestuursbeeld zien.

Blijft de vraag of er gekozen dient te worden voor een grote laatste verschuiving, waarin de algemene belangen worden behartigd door een bundeling van specifieke belangenbehartigers, bijvoorbeeld de lobby-organisaties. Dus niet meer de leden die alle belangen afwegen, maar leden die hard strijden om 'hun' specifieke belang, zonder afweging van andere belangen, tot beleid te verheffen.

Terugkerend naar het waterschapsbestel is dit exact hetgeen aan de hand is, het van oudsher functionele waterschapsbestuur heeft een extra zorg gekregen. Water hoeft niet alleen te worden tegengehouden, te worden uitgemalen of te worden gezuiverd. Water heeft meer functies erbij gekregen. Ik schrijf met nadruk 'erbij gekregen', water had namelijk voorheen op zich zelf ook al meer functies, alleen liepen die gelijk op met de belangen van degenen die ook belang hadden bij het beheer: een agrariër gebruikte water ook als drinkmiddel voor zijn dieren.

De functie *recreatie voor het water* kwam, maar recreatie in haar algemeenheid heeft geen specifiek belang bij het werk van het waterschap en kwam derhalve niet voor in de trits. Eenzelfde redenering is mogelijk voor bijvoorbeeld natuurorganisaties. Ook de algemene besturen, vooral gemeenten, ontdekten het waterbeheer. Dit leidde tot diverse, soms heel vreemde, acties. *Even een klein uitstapje als voorbeeld*. Opeens moesten delen van steden worden ontpolderd. De besluiten daartoe van provinciale staten waren meestal gestoeld op politieke overwegingen, of werden genomen op basis van financiële afwegingen voor de aldaar wonende burgers (zie vooral hierna). In elk geval heb ik nooit een verstandige onderbouwing vanuit waterstaatkundig beheer kunnen vinden. De grote Leidse woonwijk Merenwijk is nog altijd zo'n interessant, gelukkig teruggedraaid, voorbeeld.

Er kwamen ook betere initiatieven tot stand. De nu zo hoog op de agenda prijkkende samenwerking tussen waterschappen en gemeenten leidde al in 1990, op initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen, tot een aardig boekwerk vol handige afspraakmodellen over de samenwerking tussen beide organisaties.

Want laten wij eerlijk zijn, wat is nu mooier dan functioneel waterschappelijk bestuur waarbij exact de grenzen van de stroomgebieden worden gevolgd? Niets toch?



Terug naar de meerdere belangen. Dit meerdere belang uitte zich in de besturen op twee manieren. Ten eerste werden er plaatsen ingeruimd voor vertegenwoordigers van groepen die het 'nieuwe' belang van het waterbeheer behartigen, zoals vertegenwoordigers van natuurorganisaties. Ten tweede deden lobby-organisaties hun best om hun vertegenwoordigers in de bestaande categorieën van vertegenwoordigingen een plaats te laten innemen. Dit betekende derhalve dat kandidaten werden gesteld bij *de ingezetenen of het gebouwd*. Kandidaten die binnen de personenstelsel konden en kunnen rekenen op een snelle verkiezing. Nergens is men zo goed in het mobiliseren van mensen en daarmee van stemmen als lobby-organisaties.

De volgende stap is dan al snel duidelijk omdat die uit politieke overwegingen altijd aanwezig is en bovendien vanuit menselijk gedrag verklaarbaar. De aldus verkregen macht moet verder worden geïnstitutionaliseerd.

Dat leidt tot tegenacties. Ten eerste dreigt op micro-niveau uiteraard het gevaar dat de 'oude' functionele belangenbehartigers merken dat 'hun' waterschapstaken, waarin zij ook vanuit economische overwegingen sterk hechten, worden overvleugeld door de 'nieuwen'. Ten tweede dreigt op macroniveau een heel ander gevaar, namelijk het voortbestaan van het instituut waterschap. Wanneer de werkzaamheden van een waterschap de trekken krijgen van een algemeen bestuur, is de vraag gewettigd waarom dit instituut dan gehandhaafd moet blijven. Met andere woorden, waarom deze behartiging niet ondergebracht bij een instituut van territoriale decentralisatie, bijvoorbeeld een provincie?

Dit gevaar of deze aanval, of hoe het ook maar genoemd mag worden, is afgeslagen. De inwerkingtreding van de Waterschapswet (het instituut waterschap had als enige in het Nederlandse staatsrecht geen eigen organieke wet) per 1 januari 1992 geeft uit-

drukkelijk aan dat waterstaatkundige taken aan waterschappen worden opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.

Het functionele bestuur werd derhalve in volle omvang bij formele wet vastgelegd, inclusief het behoud van de trits. Dat wet en praktijk niet altijd sporen, wordt niet alleen bij gedoogbeleid bewezen. Ook bij de waterschappen blijft de door mij geschetste strijd bestaan.

Een ander element, de financiën, vergroot de verwarring, en wel om twee redenen. Ten eerste is de waterschapstaak toegenomen. Grote waterstaatswerken bleken noodzakelijk. Ten tweede blijkt de grotere complexiteit van belangenbehartiging in toenemende mate haar (financiële) tol te eisen. De oorspronkelijke belangenbehartigers dienden deze op te blijven brengen. Lobby-organisaties hebben namelijk als tweede kenmerk, dat zij de overheid altijd geld kosten

en in financiële zin nooit iets opleveren.

De oplossing was snel gevonden, ingezetenen werden belanghebbenden bij de taak van het waterschap (nadat de onder meer de hiervoor genoemde woonwijken weer onder het waterschapsbestel waren gebracht). Dit geheel in de stijl van de oorspronkelijke gedachtengang. Niet alleen onroerende zaken zijn kwetsbaar en dienen beschermd te worden, ook voor roerende zaken geldt dit. Met de intrede van de categorie *ingezetenen* in het bestuur, blijft de cirkel rond en is de trits belang-betaling-zeggenschap nog altijd in tact.

Tegelijkertijd is wederom verwarring gezaaid, want ingezetenen zijn wij allemaal. En dus lijkt het erop dat er algemene verkiezingen zijn; maar die zijn er dus niet. Er zijn verkiezingen voor drie categorieën, waarvan één categorie toevallig de gehele bevolking betreft.

In die denkfout werd direct maar een tweede element naar voren gehaald, er waren te lage opkomstcijfers bij de verkiezingen. Een typisch probleem van het algemeen bestuur dat plotsklaps ook van toepassing werd verklaard op het gemuteerde functionele bestuur. Een leuke noot hierbij vormt één der bijlagen bij de rapporten van Elzinga, bekend van de gemeentelijke wereld. Wie deze bijlagen goed doorneemt en vooral goed de bijgeleverde statistieken bekijkt, zal zien dat de opkomstcijfers van gemeentelijke verkiezingen weliswaar over een langere reeks van jaren een teruggang laat zien, maar dat de verschillen tussen de afzonderlijke verkiezingen dan weer een stijging en dan weer een daling te zien gegeven; maar dit terzijde.

In elk geval moet het duidelijk zijn dat de opkomst voor verkiezingen binnen waterschappen inherent zijn aan functionaliteit en dat de problemen van het algemeen bestuur niet hand in hand gaan met het functionele bestuur. De keuze voor personenlijsten (geeft als nadeel grotere wisselingen, daar wordt in het algemeen bestuur overigens naar gesnakt!) bij een waterschap is nog niet zo gek; wie moeten anders de lijsten gaan vormen? Functioneel is functioneel. In die zin heeft Havekens groot gelijk bij de stelling die ik in *Binnenlands Bestuur* van 18 mei 2001 las: 'ik weet niet wat ik mij moet voorstellen bij liberaal waterbeheer of socialistisch waterbeheer'.

Macht en beheersing proeven altijd naar meer en het liefst tegen zo laag mogelijke – of liever nog geheel afwezige – betaling. Ook hierin is het waterschapsbestel inmiddels aan het zoveelste onderzoek toe. Bracht Togtema, geheel overeenkomstig de opdracht in 1997 nog een tussenrapport uit in 1998 waarin hij voldeed aan de opdracht – bezien in hoeverre het mogelijk is te komen tot een heldere financieringsstructuur, uitgaande van het waarborgen van de financiering van de taakuitoefening en het betrekken van direct belanghebbenden bij het watersysteembeheer in de betaling en zeggenschap –, ook hij kwam niet onder de druk van macht en belang uit. In oktober 1999 beviel de Commissie-Togtema van het eindrapport *Waterschapsbelastingen in de 21e eeuw*. Er was allesbehalve sprake van een vereenvoudiging, veeleer van een raar soort compromis van belangen. Ook daar. Ik praat gemakshalve drs. R.G. Daniels in *B&G* van april 2000 na: 'Al met al is het de vraag of met het nieuwe model voor de burgers een vereenvoudiging bereikt zal worden.'

Een volgende kogel ging door de kerk in de tweede helft van mei 2001. De Unie van Waterschappen koos voor gegarandeerde (boeren)bedrijven en bos- en natuurterreinbeheerders, alsmede één andere categorie, de ingezetenen.

Dat voor de ingezetenen wordt gekozen is verklaarbaar, maar wel foutief vanuit de gedachtengang die ik hiervoor heb gehanteerd. Het algemeen belang en het algemeen bestuur – het verschil heb ik eerder uitvoerig uitgelegd – is door middel van osmose in elkander gevloeid. Maar maak je die keuze, dan is er geen plaats meer voor min of meer toevallige belangenbehartigers. Want die keuze blijft natuurlijk discutabel en is afhankelijk van de sterkte van de lobby. Het vervelende is echter dat het nooit leidt tot een uitgekend systeem, maar door moet hobbelen tot de volgende discussie. Telkens weer zal er een soort monstercompromis tussen zich aan dienende belangen aan de orde zijn. Dat is het gegeven van gisteren, van vandaag en van morgen en van overmorgen, indien althans die discussie steeds opnieuw wordt toegelaten.

Laat ik het maar uitspreken, het lijkt erop dat de regie enigszins zoek is en dat de oorspronkelijke staatsrechtelijke achtergrond van het waterschapsbestel als functioneel bestuur

verloren is gegaan in het licht van het behoud van het instituut waterschap. Intussen is er daardoor zeker sprake van een steeds sterkere uitholling. In een verbazingwekkende gymnastische oefening lijkt het waterschapsbestel de poten onder zijn eigen stoel vandaan te zagen.

Dat is de situatie van vandaag. Ik stel voor een eind te maken aan de geld- en energieverlindende discussies die het waterschapsbestel, laat ik het maar zwaar aanzetten, steeds meer beginnen te teisteren. Ik doe dit voorstel niet vanuit een gemakzuchtige houding, doch vanuit het besef hoe ons staatsbestel is ingericht en welke plaats functionele besturen daarin bekleden. Die immer durende discussie kan op twee manieren worden gestopt. De eerste manier moet niet, maar ik geef hem toch aan. De werkzaamheden van de waterschappen worden nu direct ondergebracht bij het algemeen bestuur, bijvoorbeeld de provincies, of, wellicht beter, binnen gedeconcentreerde diensten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De bekostiging kan dan ook zeer worden gesimplificeerd, via de algemene middelen. Het lijkt mij toe dat deze oplossing zeer effectief is, maar zeker ook goedkoper.

Een andere oplossing kan natuurlijk ook en is bovendien meer voor de hand liggend. De waterschappen gaan gewoon terug naar het functionele stelsel *pur sang*, inclusief een volledig één-op-één trits van belang-betaling-zeggenschap. Zoals het ooit de bedoeling was en zoals het altijd meer dan uitstekend heeft gefunctioneerd. Ik geef toe, ook dat is moeilijk, maar niet onmogelijk, want zeker de taken zullen daarbij goed moeten zijn beschreven, inclusief welk waterbeheer in brede zin en in elk geval zonder die historisch schreef gegroeide wegantaken. Want laten wij eerlijk zijn, wat is nu mooier dan functioneel waterschappelijk bestuur waarbij exact de grenzen van de stroomgebieden worden gevolgd? Niets toch? Maar ja, dan zullen ook de provinciale besturen iets van hun macht moeten inleveren. Interprovinciale waterschappen komen namelijk niet zo geheel gemakkelijk tot stand! En zo ben ik weer terug. Belangen en macht, het zijn van die dingen, met een flinke knipooeg naar Louis Couperus, die – soms nooit – voorbij gaan.