



Birgitta Dolfing

De diepe gronden van het waterschap

De ontwikkeling van de waterschappen tot lokale bestuursorganen is kenmerkend voor de ontwikkeling van de bestuurlijke structuur in Nederland. In dit artikel beschouwt Birgitta Dolfing het karakter van de waterstaatszorg en de waterschappen door de eeuwen heen.

Waterstaatszorg heeft in Nederland bestaan sinds de mens er zich vestigde. Aanvankelijk was de waterstaatszorg enkel een individuele zaak. Met het ontstaan van algemeen bestuur op gemeenschapsniveau werd ook de waterstaatszorg sinds eind negende, begin tiende eeuw een aangelegenheid van lokaal bestuur. De voorlopers van de huidige plattelandsgemeenten waren de buurschappen, die de grondslag vormden van de middeleeuwse samenleving. Sinds de elfde, twaalfde eeuw is de waterstaatszorg hiervan afgescheiden en zijn over het hele land *waterschappen* ontstaan: publiek-rechtelijke lichamen van functioneel bestuur op lokaal en regionaal niveau. Dit proces heeft zich in een paar eeuwen tijd voltrokken en tot op de dag van vandaag nemen zij een eigen plaats in binnen ons staatsbestel.

De vormgeving van de waterstaatszorg, zoals die van aanvang af in belangrijke mate door waterschappen wordt verricht, is in belangrijke mate een weerspiegeling van de inrichting van het openbaar bestuur in ons land. Plattelandsbestuur, zowel als later het stedelijk en nog weer later het landsheerlijk bestuur opgevolgd door dat van de provincies, kenmerkten zich door een sterke mate van medezeggenschap van onderaf en verantwoordelijkheid van de bestuurders naar de bestuurden toe. Dit roept de hypothese op dat de waterschappen van essentieel belang zijn geweest bij de vormgeving en inrichting van het Nederlands openbaar bestuur. Het is echter de vraag of en in hoeverre de waterschappen hebben bijgedragen aan het ontstaan en de latere ontwikkeling van de algemene bestuurlijke structuur van Nederland. In dit artikel zal deze vraag nader worden onderzocht.

Voor een goed begrip van het fenomeen waterschap worden eerst in het kort doelstelling, taken en bestuurssamenstelling uiteengezet zoals die sinds de late Middeleeuwen zijn gegroeid. Daarna worden chronologisch de verdere ontwikkelingen van de waterschappen in relatie tot die van de algemene bestuursstructuur gepresenteerd. De eerste periode omvat het tijdvak van de Republiek. De tweede periode beslaat de eerste anderhalve eeuw van de Nederlandse eenheidsstaat en de derde periode is die van de naoorlogse jaren. Daarna kan de balans worden opgemaakt voor wat betreft de betekenis en het belang van de bestuurscultuur van de waterschappen voor de zogeheten overlegcultuur binnen de Nederlandse samenleving.

Het Middeleeuwse waterschap

Waterschappen zijn van begin af aan geconfronteerd met een meervoudige doelstelling. Deze bestond uit de zorg voor waterkering (de beheersing van het buitenwater) en waterlozing (de beheersing van het waterpeil) alsmede de zorg voor de opbouw en instandhouding van de infrastructuur (sluizen, dammen, dijken etcetera) die daarmee samenhangen om ter plaatse te kunnen leven. Sinds enkele decennia omvat de waterhuishoudingszorg naast de waterkwantiteit ook de waterkwaliteit, ofschoon de waterschappen daar in het verleden officieus ook al zorg voor droegen. Het beheer van de fysieke middelen voor de waterstaatszorg, de waterstaatswerken, veronderstelt een organisatie.¹

De voorlopers van de huidige plattelandsgemeenten waren buurgemeenschappen, die de grondslag vormden van de middeleeuwse samenleving. Daaruit hebben zich later de steden geëximeerd. In Holland en Zeeland heette zo'n landelijk district met een eigen bestuur en rechtsbedeling een ambacht en in het oosten van het land een marke. In beginsel behartigde de buurschap alle collectieve belangen van de lokale bevolking en de zorg voor de waterkering en waterlozing maakte daar deel van uit. Overkoepelende organisaties met een hoofdtak op het gebied van de rechtspraak kwamen voor in dunner bevolkte gebieden als Groningen, Friesland en noordelijk Holland. Voor de grafelijke tijd berustte de rechtspraak binnen een buurgemeenschap bij de buurvergadering. Het lidmaatschap werd bepaald door het runnen van een 'volle hoeve', een boerenbedrijf dat

1 B. de Goede ed., *Recht en Werking* (Deventer 1982) 1-4.

volwaardig was naar lokale maatstaven. Alleen burenen, eigenerfden in hun hoedanigheid van vertegenwoordiger van een volle hoeve, hadden 'stem in staat'. Zij telden mee in de maatschappij en werden toegelaten tot de bestuursfuncties. De zorg voor nieuwe en het onderhoud van bestaande waterstaatswerken was zodoende hun verantwoordelijkheid. Dit gebeurde door middel van verhoefslaging.

De verhoefslaging was een verdeelsleutel voor een evenredige verdeling van kosten en arbeid voor genoten baten van waterstaatswerken over de betreffende mensen. De te realiseren en te onderhouden werken werden volgens lokale maten over alle of groepen belanghebbenden verdeeld. Elke eigenaar van een hoeve droeg verantwoording voor een of meer 'slagen': delen van een sloot, dam of dijk. In het begin waren alle hoefslagen gelijk, maar naarmate de boerenbedrijven meer in omvang varieerden, sloeg men in verhouding met het grondoppervlak van de boerderij om. Na de Middeleeuwen werd het dijkonderhoud veelal 'gemeen gemaakt' en werd in navolging van het onderhoud aan sluizen, dat sowieso al niet verhoefslaagd kon worden, een financiële contributie verlangd voor het dijkonderhoud dat arbeiders in dienst van het waterschap verrichtten.

In de landsheerlijke tijd, vanaf de twaalfde, dertiende eeuw, verkreeg elk buurschap en elke stad in de landsheerlijke gebieden zijn eigen schout als vertegenwoordiger van het openbaar (lees grafelijk) gezag. Voor die tijd koos de bevolking aldaar de bestuurders uit haar midden, maar in het vervolg kozen de leenmannen of benoemden de landsheren hun functionarissen. In de heerloze gebieden, het noordelijk deel van het land, koos de lokale bevolking een soortgelijke functionaris onder een andere naam uit haar midden. De schout als hoofd van het dorpsbestuur trad in dijkzaken als openbaar aanklager op. Hij was rechter in de oude zin van het woord: alleen belast met de rechtsvordering en de tenuitvoerlegging van de vonnissen.²

De vaststelling van de inhoud van de vonnissen was een taak van speciale lokale functionarissen die belast waren met de controle van het onderhoud volgens de opgelegde regels, de zogeheten schouw. De rechtspraak inzake waterschapsrecht was in handen van heemraden, die aanvankelijk ook uit de lokale bevolking werden gekozen. De schouw was en is een

2 J.Ph. de Monté ver Loren, *Hoofdpijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, (6e druk; Deventer 1982) 21; A.A. Beekman, *Het dijk- en waterschapsrecht in Nederland voor 1795 II* ('s-Gravenhage 1905-1907) 1437-1440.

controle van het bij 'keur' geboden onderhoudswerk en een controle of bij keur verboden handelingen achterwege zijn gelaten. Keurbevoegdheid betekende dat de heemraden bevoegd waren om 'keuren', speciale wetten inzake waterschapsrecht, te vervaardigen. Een keur verbindt een sanctie aan een bepaald doen of laten. Om het toezicht op de keuren te effectueren beschikte men voorts over dwangmiddelen. In de regel werd drie keer per jaar geschouwd en wanneer bij de laatste controle het werk werd gelaakt, kreeg de nalatige de rekening gepresenteerd van het alsnog door derden verrichte werk.

Met de erkenning van keur-, sanctie- en schouwbevoegdheid door hogerhand was het mogelijk, dat toen de waterschappen zich vanaf de elfde, twaalfde eeuw afscheidden van het lokaal bestuur, zij, gelijk de ambachten, publiekrechtelijke lichamen werden. Deze afscheiding was hoogstwaarschijnlijk een gevolg van toename van waterstaatkundige activiteiten in omvang en reikwijdte. Het bouwen van lokale waterkeringen, afdammen van stromen en vormen van polders die tot afwatering noopte, waren geen onafhankelijke processen. Vermeerderde afwatering betekende opstuwung van de watermassa's, die de druk verhoogde op de dijken waartegen de met de hand opgeworpen constructies veelal niet bestand waren. Dijkbouw en afwatering zijn zo zichzelf versterkende en onomkeerbare ontwikkelingen. Wellicht dat de groeiende complexiteit van aaneenschakeling van dijken en definiëring van verbindende afwateringsgebieden ertoe heeft bijgedragen dat de waterstaatszorg is afgescheiden van het lokaal bestuur en is opgedragen aan een specifieke doelorganisatie: het waterschap. Dat de inrichting hiervan op dezelfde leest bleef geschoeid als de buurschappen mag als bewijs dienen dat de werkwijze en taakopvatting van bestuurders in nauwe samenwerking met bestuurden voldeed.

Het waterschap suggereerde in naamgeving een uniformiteit van vormgeving waarachter in de praktijk evenwel een diversiteit van typen schuilging qua taken, geografische omvang en inrichting van het bestuur. Niet elk waterschap was belast met zowel waterkerings- als afwateringszorg en de omvang kon variëren van enkele boerenbedrijven tot hoogheemraadschappen in het westen van het land, die verscheidene polderwaterschappen en ambachten omvatten. Ook ging achter de eenheid van naamgeving van functionarissen soms een diversiteit aan bevoegdheden en taken schuil, die door de tijd heen ook aan verandering onderhevig was.

Desalniettemin hadden alle waterschappen bepaalde wezenskenmerken gemeen en de belangrijkste daarvan is wellicht de trits belang-betaling-

zeggenschap, die vanaf het begin tot vandaag de dag vormgeving en inrichting van elk waterschap bepaalt. De basis voor lidmaatschap van een waterschap berust op het belang bij de taken die het waterschap uitoefent. In ruil voor de diensten die het waterschap aanbiedt, wordt een prestatie verricht of geld betaald. Als wederdienst voor de betaling ontvangt de belanghebbende medezeggenschap over de taken die de waterschapsbestuurders uitoefenen. Zo zijn zowel bestuurders als bestuurden onderworpen aan een vorm van sociale controle. De trits geeft zo uitdrukking aan de waarde die men toentertijd hechtte aan gelijkheid, evenredigheid, billijkheid, wederzijdse verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.³ Hoe aan deze idealen in de werkelijkheid gestalte werd gegeven zal nu worden besproken.

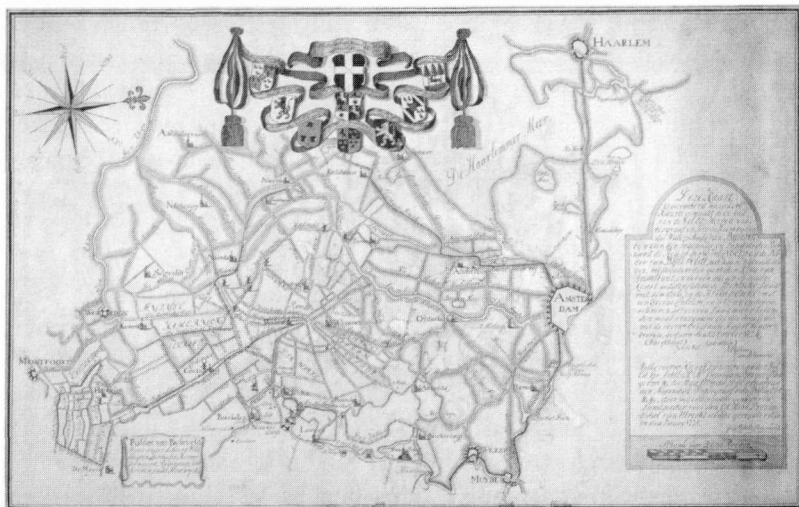
Waterschappen in de vroegmoderne tijd

De in de late Middeleeuwen ontstane steden volgden, net als de waterschappen, het patroon van het plattelandbestuur waaruit ze voortkwamen. Het stadsbestuur bestond uit schout en schepenen, gevormd uit de voornaamste poorters van de stad. De schout vertegenwoordigde de stadsheer en de schepenen dienden de belangen van de burgerij, zoals de heemraden die van de plattelanders. Onder invloed van het leenstelsel werd evenwel een groeiende aristocratisering van het openbaar bestuur zichtbaar. Op den duur kwamen voor beide typen bestuursfuncties niet meer alle poorters respectievelijk volle burens in aanmerking, maar alleen de aanzienlijksten en zij wisselden elkaar ook minder af.

Deze trend was ook binnen de plattelandsgemeenschappen en de waterschappen waarneembaar. De overgeleverde lijsten van bestuurders tonen duidelijk dat het bestuur geen recht evenredige afspiegeling was van de ingelanden, maar een vertegenwoordiging van een aantal welgestelde families. In de waterschappen ontstond bovendien aan het eind van de Middeleeuwen het recht van coöptatie: het recht dat het bestuur zichzelf uit eigen gelederen aanvulde. Een ontwikkeling, die, toen begin zestiende eeuw waterschapsbestuurders in het westen van het land enkele zware natuurrampen naar het oordeel van de ingelanden slechts met een verhoging van de contributies bestreden, werd getracht te verbieden. Het verzet

3 B. Dolfing, *Waterbeheer geregeld? Een historisch-bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland 1600-1800* (diss. Universiteit Leiden, 's-Gravenhage 2000).

kwam niet alleen van onderop, maar ook van bovenaf in de persoon van keizer Maximiliaan. Hij zag een reorganisatie van de waterschapsbesturen wellicht als een mogelijkheid om meer greep te krijgen op het regionaal bestuur in de Nederlanden, een mogelijkheid die enige decennia daarna tot een gecentraliseerder bestuursvorm moest leiden.



Manuscriptkaart van de provincie Utrecht, waarop is weergegeven hoe de afwatering van het waterschap Bijleveld plaatsvond (1687). Uit: Y.M. Donkersloot-de Vrij e.a. ed., *De Stichtse Rijnlanden* (Utrecht 1993).

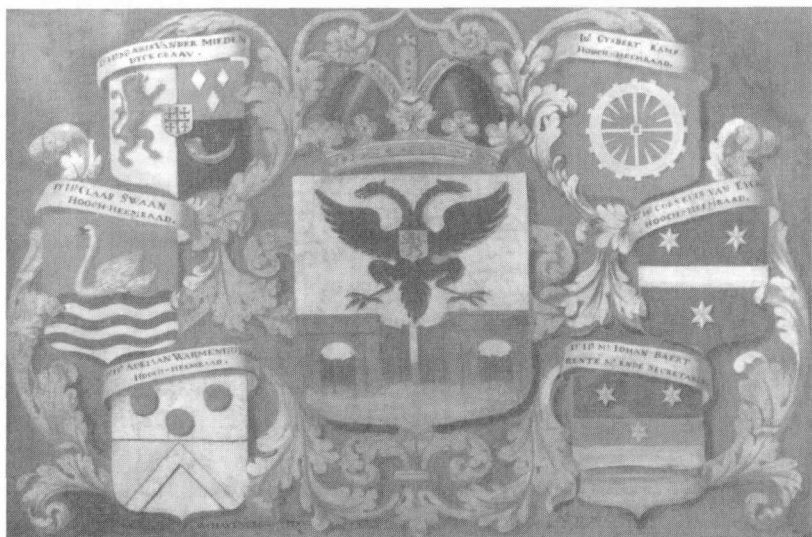
Het ontstaan van de Spaans-Habsburgse monarchie, begin 1500, luidde dan ook het einde in van het landsheerlijk bestuur. De Habsburgse machthebbers die het gedecentraliseerd bestuur van de Lage Landen in de zestiende eeuw op meer moderne leest wilden schoeien, stuitten echter met name in de Noordelijke Nederlanden op verzet. Naast een geloofsstrijd was er sprake van aantasting van de lokale en regionale bestuurlijke autonomie in wet- en regelgeving, bestuur en rechtspraak. Er ontstond minder mogelijkheid voor invloed van onderop en de gevestigde bestuurlijke orde voelde zich bedreigd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de uit het verzet ontstane Republiek de oude bestuurstradities ferm in stand hield. Zolang het economisch voorspoedig ging, werkte de decentrale bestuursvorm goed. Vanaf eind zeventiende eeuw kwamen echter minder goede zaken tot ontwikkeling, zoals afnemende openheid van bestuur en een teruggang in bestuurlijke efficiëntie.

De gestage daling van de landbouwinkomsten maakte het voor veel boeren moeilijk om aan hun financiële verplichtingen te voldoen. Aanvragen voor vrijstelling van verpondingen of waterschapslasten kwamen in de achttiende eeuw steeds vaker voor. In sommige streken werd mede daardoor verkiezing van de voltallige buurvergadering voortaan verbonden aan een minimum aan grondbezit. Daarnaast sloot men de groep van hoeven door er een lijst van op te maken. Op die manier dekten de begrippen economisch volwaardig boerenbedrijf en rechtens meetellende hoeve elkaar steeds minder.⁴ Na de watersnoodrampen begin zestiende eeuw hadden de ingelanden meer toezicht geëist op de financiën. Zij hadden dit verkregen in de vorm van een tweede bestuurscollege van hoofdingelanden, dat de belangrijkste grondbezitters vertegenwoordigen zou. De realiteit was echter dat het merendeel steden, heerlijkheden of voormalige geestelijke goederen representeerde en met de beste wil van de wereld geen vertegenwoordiging van de ingelanden kon worden genoemd. Eenzelfde ontwikkeling deed zich voor binnen het stedelijk en provinciaal bestuur. De van oudsher gevestigde bestuurlijke elite droeg steeds minder bij aan de stijgende kosten van bestuur die in toenemende mate door handelaren en kooplieden werden opgebracht. Deze zagen hun aandeel belangbetaling in de trits evenwel niet gehonoreerd met een aandeel in zeggenschap aangezien de openbare functies veelal in handen bleven van een beperkte kring.

Behalve deze overeenkomstige ontwikkeling is er nog de parallelle van het vastlopen van bestuurlijke tradities binnen het algemeen bestuur en het functioneel bestuur. Vanaf het begin van de Republiek werden *ad hoc* commissies in het leven geroepen binnen organen van openbaar bestuur, die in de tweede helft van de zeventiende eeuw uitgroeiden tot min of meer permanente commissies. De werkzaamheden waren beleidsvoorbereidend en adviserend, waardoor het machtscentrum van de volle vergadering verschoof richting commissies. Bij een aantal grotere waterschappen kwamen ook commissies in zwang, met dit verschil dat zij veelal beleidsuitvoerende taken hadden en de macht voorbehouden bleef aan de collegevergadering. Dit kwam de snelheid van besluitvorming niet ten goede. Bij zowel waterschappen als algemene overheden kon het commissiestelsel niet verhinderen dat de toenemende bestuurswerkzaamheden trager verliepen, en dat mede door unanimititeit van stemrecht de besluitvorming verlamd werd.

4 J.Ph. de Monté ver Loren, *Ontwikkeling der rechterlijke organisatie*, 68-70.

Als gevolg van het feit dat de bestuurlijke functies veelal in handen waren van een vaste elite, bestond er een sterke overeenkomst tussen regels, gewoonten, normen en waarden van het algemeen bestuur en die van het functioneel bestuur, in casu de waterschappen. Bestuurders kenden elkaar als bloedverwanten of bezochten elkaars vergaderingen als collega's en overname van bestuurstradities was niet uit te sluiten. Voor de Middeleeuwen kan echter worden gesteld dat uit de eerst gevestigde vorm van lokaal en regionaal bestuur de waterschappen zich vormden. Zij volgden de oudste bestuurlijke tradities waar de later ontstane steden op voortbouwden. In die tijd waren de waterschappen dus ten dele voorlopers. Gedurende het tijdvak van de Republiek ging van hen minder invloed uit. Toen volgden de waterschappen in zekere zin het patroon en de loop van het algemeen bestuur en waren zij niet zozeer bepalend daarvoor. Dat zou de eerste decennia van de eenheidsstaat niet anders zijn.



Het wapen van het hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Kennemerland, omringd door familiewapens van de bestuurders (1736). Uit: J.R.Jas, *Pronk der Waterschappen* (Enkhuizen 1992).

De waterschappen in de eerste 150 jaar van de eenheidsstaat

Na de totstandkoming van de eenheidsstaat eind achttiende eeuw moesten de waterschappen geleidelijk accepteren dat zij niet langer soeverein waren in de uitoefening van hun gezag. Tot die tijd waren zij feitelijk alleenheerser geweest op het gebied van de waterstaatszorg. Nu werd grondwettelijk vastgelegd dat de provincies de rol van toezichthouder kregen toebedeeld en de Nederlandse staat de supervisie zou uitoefenen. Het bestaan van het fenomeen waterschap hield een radicale breuk met het verleden evenwel tegen, evenals de totstandkoming van een allesomvattende waterstaatswet.

In 1795 ontstond het departement van Binnenlandse Zaken en Waterstaat en drie jaar later werd de voorloper van het huidige Rijkswaterstaat opgericht. Het ontwerpen van verdere waterstaatswetgeving en institutionele hervorming van de bestaande organisaties kwam evenwel pas ter sprake nadat wet- en regelgeving op andere terreinen al min of meer had plaatsgevonden. Eenzelfde gebrek aan voortvarendheid kenmerkte evenzeer de gehele negentiende eeuw. Noch onder het bewind van koning Willem I, noch onder latere vorsten en regeringen kwam, in tegenstelling tot wetgeving voor provincie en gemeente, een algemene waterstaatswet tot stand. Langzaam is dit streven losgelaten en vervangen door het idee om onderdelen in bijzondere wetten te regelen. Pas met de Keurenwet 1895, de Waterstaatswet 1900 en de Bevoegdhedenwet Waterschappen 1902 werd de codificatie van waterstaatsrecht echt een feit. Een eenduidige verklaring voor de aarzelingen is moeilijk te geven, maar het is niet ondenkbaar dat de wetgevers tegen een dergelijke taak opzagen.

Waterstaat was inhoudelijk een gecompliceerde materie, die bovendien organisatorisch-institutioneel, net als bijvoorbeeld provinciaal bestuur, ten diepste verankerd lag in het Nederlands bestuurlijk bestel en de samenleving. Zo impliceerde de hervorming van de rechtspraak dat de rechtsprekende bevoegdheid de waterschappen ontnomen werd. Toen in 1846 werd bepaald dat waterschapsbesturen geen straffen meer konden stellen op overtreding van hun keuren moest allengs een Wet tot Voorlopige Voorziening in sommige Waterstaatbelangen in deze leemte voorzien. Het probleem was evenwel dat de waterschappen niet bevoegd waren tot strafregelgeving wanneer hierin al door een gemeentelijke verordening was voorzien. Hier wreekte zich de achterstelling van de waterschappen bij provincie en gemeente.

In de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw bleken vele eeuwenoude lichamen van openbaar bestuur zich te kunnen handhaven binnen een nieuw staatsverband. De uitwassen van de tweede helft van de Republiek bleven nu binnen de perken. Het waren ook minder de organisaties dan personen en statisch gehanteerde regels en gewoonten die voor de uitwassen verantwoordelijk waren. De winst van de Franse invloed was daarin gelegen dat niet gebroken werd met het verleden, maar dat aanpassing aan nieuwe eisen van de tijd plaatsvond. Aldus kon het gebeuren dat de waterschappen op zich niet ter discussie stonden zolang het bestuur werd gemoderniseerd en de taakvervulling adequaat was. Misschien dat het daarom tot 1983 duurde, bijna anderhalve eeuw na de gemeenten en provincies, voordat de waterschappen expliciet in de Grondwet als bestuurslichamen werden opgenomen. Als direct uitvloeisel daarvan trad in 1995 de Waterschapswet in werking. De wet was daarmee de acceptatie van een staatsrechtelijk en bestuurlijk fenomeen, een gevolg van goed functioneren en niet zozeer een voorwaarde daarvoor. Alleen was aan dit oordeel van de wetgever wel meer voorafgegaan, zoals nu zal blijken.

Waterschappen na de watersnoodramp 1953

Waterschappen zijn tot de Tweede Wereldoorlog in hoofdlijnen dezelfde institutie gebleven die ze van oudsher waren. Daarna werden de waterschappen in rap tempo met een aantal maatschappelijke en andere ontwikkelingen geconfronteerd die de effectiviteit van de taakuitoefening, de waarde van de bestuurstradities en het bestaansrecht deden wankelen. De watersnoodramp van 1953, de industrialisatie, de verstedelijking en de democratisering binnen het algemeen bestuur betekenden dat het waterschap voor het eerst in zijn bestaan ter discussie werd gesteld. De institutie zou niet meer van deze tijd zijn en evenmin op zijn taak zijn berekend. Welke deze ontwikkelingen waren en hoe de waterschappen erin slaagden te overleven is de rode draad van de naoorlogse geschiedenis.⁵

Vanaf de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw leidden een

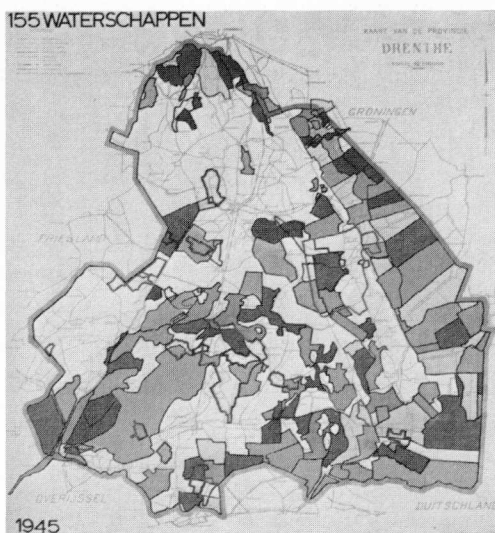
5 B. Dolfing, 'Troubled water boards: the aftermath of the 1953 flooding in the Netherlands', *Report 12 for the History Seminar of the 17th Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage volume 1J* (Granada 1999) 151-167.

groeïende bevolking en voedselbehoefte tot modernisering van de landbouw. Een van de methoden was uitbreiding van de bedrijfsoppervlakte en dit betekende ruilverkaveling. De grotere percelen stelden echter hogere eisen aan de afwatering en de veelal kleine waterschappen waren financieel niet draagkrachtig genoeg om de daarmee gepaard gaande kostenstijging te dragen.

In die jaren waren er in Nederland zo'n 2500 à 3000 waterschappen. Alleen in het westen van het land waren van oudsher een aantal zeer grote waterschappen te vinden, die er een ambtelijk apparaat op na konden houden. Verreweg de meeste waterschappen waren ter grootte van enkele boerenbedrijven van enkele hectare tot polderschappen van enige honderden hectares. Het antwoord lag dus in schaalvergroting. Impopulair als deze maatregel was, hebben de waterschappen daar tot de Tweede Wereldoorlog weinig haast mee gemaakt.

Een onherroepelijk gevolg van het kleinschalig beheer van dijken en afwateringssystemen was een gebrek aan investeringen in waterkeringen en een verscheidenheid aan voorwaarden voor hoogte en sterkte daarvan. Het was niet aan de aandacht van Rijkswaterstaat ontsnapt dat vele zeewaterkeringen onvoldoende waren om een zware stormvloed te weerstaan. De betrokken provincies gaven geen gehoor aan de oproep tot activiteit, net zo min als de waterschappen, en de verantwoordelijke ministers bleven van dit alles geheel onkundig. Pas nadat de ramp zich had voltrokken, kwam de nalatigheid van de waterschappen aan het licht.

Met deze ontwikkelingen werd duidelijk dat niet de technische middelen alleen ontoereikend waren om een ramp als die van 1953 nooit weer te doen voorkomen. Er moesten ook non-technische zaken geregeld worden, zoals verbetering van het financieel beheer en van het toezicht en de



De Drentse waterschappen(1945). Uit: G.A. Coert, *Drenthe en zijn waterschappen* (Meppel 1984).

supervisie. Ondanks dat diverse departementale en speciaal benoemde commissies zich met deze vraagstukken bezighielden, kwamen zij er niet uit. Ondertussen veranderden maatschappij en samenleving in hoog tempo en ook de effecten daarvan waren voelbaar in de waterschapswereld.

Al voor de Tweede Wereldoorlog was het vraagstuk van de watervervuiling als gevolg van industrialisatie en verstedelijking een herhaaldelijk terugkerend agendapunt, zowel voor waterschappen als voor gemeenten. Pas eind jaren veertig, begin jaren vijftig kwam de discussie goed op gang ten aanzien van de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de waterzuivering. Ook hier sprak het kostenplaatje een stevig woordje mee. Een aantal waterschappen ging uiteindelijk over tot een reglementaire taakuitbreiding, maar over het algemeen namen zij een afwachtcnde houding aan.

In de jaren zestig waaide de democratiseringsgolf over Nederland. Deze was merkbaar in de universitaire wereld, maar ook lichamen van openbaar bestuur bleven niet ongemoeid. De waterschappen waren kwetsbaarder dan gemeenten en provincies, want deze kenmerkten zich door algemeen kiesrecht. Bij waterschappen waren alleen agrariërs stemgerechtigd en waren vergaderingen niet openbaar. Slechts een handvol waterschappen was ertoe overgegaan om naast bezitters van onroerend goed (boeren) ook bezitters van roerend goed voor de baten die zij in gelijke mate meegenoten, te laten betalen. Taakuitbreiding van de waterzuivering moest echter ook gefinancierd worden en de bedrijven die hiervoor werden aangeslagen ontvingen stemrecht in ruil. Dit was de eerste gedaanteverandering van de waterschappen.

Begin jaren zeventig verkregen de waterschappen het eerste voordeel van de twijfel van de wetgever. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (1970) belastte de provincies met de waterkwaliteitstaak, maar gaf hen de bevoegdheid deze taak te delegeren naar de waterschappen. Ofschoon aanvankelijk niet alle provincies hiertoe overgingen, kregen vele waterschappen wel de kans om zich te bewijzen. De waterkwaliteitstaak bevorderde schaalvergroting en concentratie, om een groter draagvlak te verkrijgen en om meer en gespecialiseerd personeel te werven en op te leiden. Na beëindiging van de fase van opzet van een ambtelijk apparaat kwam die van evaluatie en controle van verleende vergunningen en sinds midden jaren negentig is duidelijk dat de waterschappen beter voor de taak zijn toegerust dan de provincies.

Een tweede voordeel van de twijfel kwam vanuit de Studiecommissie Waterschappen die in 1974 het oordeel velde dat 'de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door waterschappen dient te worden uitgeoefend'.⁶ Hierbij moesten wel een aantal zaken veranderd en aangepast worden. De waterschapsorganisatie moest onverminderd zijn gebaseerd op waterstaatkundige grenzen, kwantiteits- en kwaliteitsbeheer dienden samen te hangen en alle belangen moesten bij het waterbeheer betrokken worden met inachtneming van de trits.

Bij de uitoefening van de waterstaatszorg dienden derhalve voortaan meerdere belangen dan zuiver waterstaatkundige te worden meegewogen en vormgegeven. Met de aandacht voor waterkwaliteit kwam het concept 'integraal waterbeheer' in opmars. Voorheen was de waterstaatszorg erop gericht om het land bewoonbaar te maken en te houden, thans werd deze gericht op de bewoonbaarheid én de bruikbaarheid van de bodem inclusief de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De waterschappen dienden derhalve rekening te houden met belangen van bijvoorbeeld visserij, natuur en milieu en ruimtelijke ordening.

Het concept 'integraal waterbeheer' kreeg geleidelijk vorm en vanaf 1989 trad de Wet op de Waterhuishouding in werking, die het juridisch instrumentarium verschafte om het integraal waterbeheer te realiseren. Daarbij werd een belangrijke rol toebedeeld aan planvorming en planstructuren op horizontaal vlak, tussen de verschillende beleidsvelden zoals waterstaat en ruimtelijke ordening, op verticaal vlak en tussen de verschillende overheden die een verantwoordelijkheid hebben inzake waterstaatsaangelegenheden zoals provincie, gemeente en waterschap. Voortaan werden op rijksniveau strategische plannen ontworpen waarbinnen lagere overheden verplicht waren om meer operationele plannen op te stellen. De waterschappen werden zodoende meer ingebed in het staatsbestuur, aangezien zij betrokken raakten bij de voorbereiding en totstandkoming van plannen inzake waterbeheer van hoog tot laag.

Deze ontwikkeling in wetgeving was de uitkomst van een aanpassingsproces van de waterschappen aan de eisen van de moderne samenleving. De toepassing van integraal waterbeheer zorgde ervoor dat zij niet langer in afzondering hun taken uitoefenden, maar in samenhang met andere overheidslichamen. Deze werden op hun beurt geconfronteerd met bestuursorganen, die nadrukkelijker dan voorheen, wensten dat rekening

6 *Het Waterschap en zijn toekomst*, rapport van de Studiecommissie Waterschappen, SDU ('s-Gravenhage 1974).

met hen werd gehouden. Om dit in de bestuurspraktijk waar te maken, was het nodig dat de waterstaatswetgeving na driekwart eeuw niet alleen werd aangevuld, maar daarnaast ook aangepast.

Het is met name de Unie van (overkoepelende) waterschappen geweest, die heeft bijgedragen aan de omslag binnen en buiten de waterschapswereld, door vanaf de jaren zeventig zitting te nemen in studie- en advieslichamen en zelf ook onderzoek te verrichten naar mogelijkheden voor toekomstig waterschapsbeheer. Het zijn verder de waterschappen zelf geweest die de twijfels hebben weggenomen en hebben bijgedragen aan een forse reorganisatie van het waterschapsbestel. Thans hebben zij een nieuwe rol in de vormgeving en uitvoering van het waterbeheer; anders dan voorheen, maar zeker niet minder belangrijk.

Tijdens het tijdvak van de eenheidsstaat is pas na de Tweede Wereldoorlog de invloed van de waterschappen op de bestuurlijke structuur van Nederland weer duidelijk waarneembaar. De waterschappen overleefden de storm van kritiek en dit zette de trend voor een nieuwe vorm van samenwerking tussen hen en de andere actoren op het gebied van waterstaatszorg. Ofschoon deze voor het eerst werd geformaliseerd, was deze naar de inhoud gezien allesbehalve nieuw. De planstructuur is de voortzetting van de aloude overlegcultuur die waterschappen en andere overheidslichamen in Nederland kenmerkt. Dat de wetgeving heden ten dage meer centralistisch van opzet is dan vroeger doet hier niets aan af.

Afsluiting

De beïnvloedingsrelatie tussen waterschappen (functioneel bestuur) en lichamen van algemeen bestuur is meer als een golfbeweging dan als een lineaire ontwikkeling te karakteriseren. Aanvankelijk ging van de waterschappen meer invloed uit op de inrichting van de samenleving op het platteland en die van de steden. Met de groeiende ontwikkeling van staatsverbanden nam de invloed af. De toename in het meest recente verleden is enerzijds een gevolg van de actie van de natuur, die ook in het verleden voor acceleratie van het menselijk reactievermogen zorgde. Anderzijds is de groei van de rol van de waterschappen te bezien als uiting van een welhaast mondiaal besef dat gedecentraliseerd beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water betere resultaten oplevert dan gecentraliseerd beheer. Dit dankzij een sterkere betrokkenheid van de direct belanghebbenden, *in casu* de plaatselijke bevolking.

Het is overigens niet zo dat waterschappen elders ongeconditioneerd kunnen verschijnen, laat staan zich handhaven. De normen en waarden die het waterschap in zich bergt en uitdraagt, worden mede mogelijk gemaakt door het staatsbestel waarin het is ingebed. Dat houdt in dat de normen en waarden wederzijds worden gedeeld en aanvaard. De bestuurlijke vormgeving van het adagium belang-betaling-zeggenschap wordt net zo goed ondersteund binnen andere organen van openbaar bestuur. Het voortbestaan van de zogeheten overlegcultuur binnen de Nederlandse bestuursstructuur hangt dus nauw samen met de constatering dat de trits niet uniek is voor de waterschappen.

eetcafé



Inwendig brandje blussen

Gedempte Zuiderdiep 75-77 • 9711 HC Groningen

Tel.: (050) 318 03 23 • Fax: (050) 313 07 18