

De speelruimte voor het waterschapsbestuur

Mostert, Erik

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Waterschappen

Citation (APA)

Mostert, E. (2023). De speelruimte voor het waterschapsbestuur. In H. Vollaard, & H. Binnema (Eds.), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 227-241). Boom.
https://www.boomgeschiedenis.nl/product/100-12838_Waterschappen

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

DE SPEELRUIMTE VOOR HET WATERSCHAPSBESTUUR

Erik Mostert

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken stond de vraag centraal hoeveel invloed de ingezetenen van een waterschap hebben op de besluitvorming door het waterschapsbestuur. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke speelruimte de waterschapsbesturen hebben. Kunnen zij een eigen beleid voeren of zijn zij met handen en voeten gebonden aan wet- en regelgeving en aan nationaal en provinciaal beleid? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zal aandacht besteed worden aan de wettelijke taken en doelstellingen van de waterschappen en hun juridische bevoegdheden. Verder zullen hun financiële middelen en hun relatie met andere partijen aan bod komen. De conclusie van dit hoofdstuk is dat wat betreft de speelruimte van het waterschapsbestuur het glas voor driekwart vol is.

Taken en doelstellingen

Het doel van waterschappen staat in de Waterschapswet omschreven als de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Hieronder vallen de zorg voor watersystemen, afvalwaterzuivering en andere waterstaatsaangelegenheden die aan de waterschappen opgedragen zijn.¹ Onder watersystemen vallen oppervlakte- en grondwaterlichamen, bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken, zoals dijken, stuwen en gemalen.² De andere waterstaatsaangelegenheden betreffen vooral de zorg voor lokale wegen die sommige waterschappen vanouds hebben.³

¹ Art. 1 Waterschapswet.

² Art. 1.1 Waterwet.

³ Hollandse Delta, Rivierenland, Scheldestromen, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard.

Waterschappen zijn niet de enige waterbeheerder in hun gebied. Rijkswaterstaat beheert, onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de zogenaamde Rijkswateren. Dit zijn de grote rivieren, enkele grote kanalen, het IJsselmeer, het Markermeer, de Waddenzee en het Nederlandse deel van de Noordzee. De provincies, en meer specifiek Gedeputeerde Staten, zijn verantwoordelijk voor het vaarwegbeheer van de niet-Rijkswateren, de aanwijzing van zwemwaterlocaties en een deel van het grondwaterbeheer. De gemeentes zijn onder andere verantwoordelijk voor de riolering, de verwerking van regenwater in stedelijk gebied en het nemen van maatregelen tegen grondwateroverlast.⁴

Bij de uitoefening van hun taken maken de waterschappen veelal gebruik van de Waterwet. De doelstellingen van de Waterwet zijn het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.⁵ Onder maatschappelijke functies van watersystemen vallen volgens de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, de hoogste Nederlandse bestuursrechter, ook functies waarvoor waterschappen niet primair verantwoordelijk zijn, zoals drinkwatervoorziening, scheepvaart, recreatie en de afwatering van private percelen.⁶ Het moet hierbij volgens de Raad van State wel gaan om ‘waterstaatkundige belangen’.⁷ Dit moet waarschijnlijk geïnterpreteerd worden als belangen die direct samenhangen met watersystemen. Privaatrechtelijke en ruimtelijke-orderingskwesties vallen hier bijvoorbeeld niet onder.⁸

4 Zie H. Havekes en H. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context* (Deventer, 2014); E. Mostert, *Nederlands waterrecht van oud naar nieuw* (Delft, 2022), <https://textbooks.open.tudelft.nl/textbooks/catalog/book/54>; Informatiepunt Leefomgeving, <https://iplo.nl>.

5 Art. 2.1 Waterwet.

6 Raad van State (RvSt) 8-7-2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2154 en ECLI:NL:RVS:2015:2159); RvSt 6-2-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:367); RvSt 16-10-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3479); RvSt 13-1-2021 (ECLI:NL:RVS:2021:58).

7 RvSt 14-8-2013 (ECLI:NL:RVS:2013:750).

8 RvSt 2-5-2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW4559); RvSt 14-8-2013 (ECLI:NL:RVS:2013:750); RvSt 25-2-2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2357), RvSt 25-11-2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3642) en RvSt 26-5-2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1094).

De doelstellingen van de Waterwet spelen onder andere een rol bij vergunningverlening, de wijziging van waterstaatswerken en peilbesluiten. Waterschappen moeten een watervergunning voor bijvoorbeeld het lozen van water of het dempen van een sloot weigeren als dit niet verenigbaar is met de doelstellingen. Als dit wel verenigbaar is, moeten zij de watervergunning verlenen, zo nodig onder voorwaarden.⁹ Voor wijziging van een waterstaatswerk zoals een dijk of een poldervaart is veelal een projectplan verplicht. Een dergelijk projectplan kan alleen worden vastgesteld ten behoeve van de doelstellingen van de Waterwet. Financiële belangen van private partijen kunnen meespelen, maar zij mogen nooit de enige reden voor een projectplan zijn.¹⁰ Ook peilbesluiten moeten vastgesteld worden ten behoeve van de doelstellingen van de Waterwet.¹¹ Andere belangen mogen echter niet onevenredig geschaad worden.¹²

Volgens de huidige planning (november 2022) zal de Waterwet per 1 juli 2023 vervangen worden door de Omgevingswet.¹³ De doelstellingen van de Waterwet komen in de Omgevingswet onder andere terug in de definitie van ‘beheer van watersystemen’.¹⁴ Hierin wordt echter niet meer gesproken van de vervulling van ‘maatschappelijke functies door watersystemen’, maar van de vervulling van de ‘op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies’. Dit lijkt beperkter te zijn. Door de complexiteit van de nieuwe regelgeving is niet exact te bepalen of waterschappen onder de Omgevingswet nu meer of minder ruimte krijgen om integrale afwegingen te maken of dat er niets verandert.

9 Art. 6.21 Waterwet. Zie ook RvSt 18-3-2015 (ECLI:NL:RVS:2015:875), RvSt 30-3-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:850) en RvSt 20-3-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:887).

10 Art. 5.4 Waterwet; RvSt 23-12-2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3084).

11 Zie bv. RvSt 15-7-2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2253).

12 RvSt 15-9-2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2077); M. van Gils en F. Groothuijse, ‘De juridische (on)mogelijkheden voor het verminderen van broeikasgasemissies uit veen’, *H2O online*, 24 augustus 2022 (https://www.h2owaternetwerk.nl/images/2022/Augustus/H2O-Online_220824_CO2_uit_veen.pdf).

13 Zie over de Omgevingswet het Informatiepunt Leefomgeving, <https://iplo.nl>.

14 Bijlage bij art. 1.1 Omgevingswet, deel A. Zie verder art. 5.24 en 5.53 lid 2 Omgevingswet, art. 2.2, 16.2 en 17.2 Besluit activiteiten leefomgeving.

Juridische bevoegdheden en beperkingen

Om hun taken te kunnen vervullen en doelstellingen te kunnen bereiken, hebben waterschappen onder andere juridische bevoegdheden nodig. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen actief en passief waterbeheer.

Actief waterbeheer is het zelf uitvoeren van werkzaamheden zoals de aanleg en het beheer van waterkeringen, gemalen en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Waterschappen zijn hiertoe niet alleen bevoegd, maar vaak ook verplicht. Zij moeten voldoen aan de normen voor afvalwaterzuivering, waterkwaliteit en ecologie uit de Waterwet/Omgevingswet en Europese richtlijnen. Voor zover ze hierbij afhankelijk zijn van andere partijen, moeten ze het halen van de normen in ieder geval niet in gevaar brengen. Waterschappen moeten ook rekening houden met de nationale en provinciale normen voor de waterkeringen en wateroverlast. Voor deze normen geldt echter geen resultaatverplichting, maar een inspanningsverplichting. Waterschapsbesturen mogen hierbij rekening houden met de kosten van mogelijke maatregelen, de omvang van de potentiële schade en hun eigen financiële middelen, waarbij zij 'een zekere marge van beleidsvrijheid' hebben.¹⁵ Voor het bestrijden van droogte en het voorkomen van droogteschade bestaan weinig specifieke normen, maar wel een algemene zorgplicht. Ook hierbij mogen waterschappen rekening houden met de kosten van mogelijke maatregelen, potentiële schade en hun eigen financiële middelen.

Waterschappen moeten zich bij het actieve waterbeheer houden aan de geldende regels. Het peilbeheer moet overeenkomstig het eigen peilbesluit zijn en de waterstaatswerken van het waterschap moeten overeenkomstig de eigen legger onderhouden worden. De werkzaamheden moeten passen binnen het gemeentelijke bestemmingsplan of het lokale omgevingsplan. Zo niet, dan moet toestemming verkregen worden van de gemeente of moet het dagelijks bestuur van het waterschap een zogenaamd projectbesluit nemen volgens de daarvoor geldende procedures. Indien er mogelijke negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden zijn, moet er eerst een zogeheten habitattoets gedaan worden en kunnen er ontheffingen van Gedeputeerde Staten nodig zijn. Verder kan een

milieueffectrapport verplicht zijn, moet er soms archeologisch onderzoek gedaan worden, enzovoorts.

Passief waterbeheer is het reguleren van het gebruik van watersystemen door derden. Waterschappen kunnen in hun keur algemene regels stellen voor bijvoorbeeld het lozen van stoffen, het onttrekken van water of het bouwen op dijken. Zij kunnen deze activiteiten in veel gevallen ook vergunningplichtig maken, voor zover ze dat al niet zijn op grond van de Waterwet of de toekomstige Omgevingswet.

Ook bij passief waterbeheer moeten waterschappen zich aan de geldende regels houden. Zij moeten de procedures uit de Algemene wet bestuursrecht volgen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Hieronder vallen het specialiteitsbeginsel, dat inhoudt dat bevoegdheden alleen gebruikt mogen worden voor de doelen waarvoor ze gegeven zijn, het zorgvuldigheidsbeginsel, dat inhoudt dat besluiten zorgvuldig voorbereid moeten worden en alle betrokken belangen meegenomen moeten worden, en het motiveringsbeginsel, dat inhoudt dat besluiten deugdelijk gemotiveerd moeten worden. Verder vallen het gelijkheidsbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel hieronder. Deze houden in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en dat besluiten duidelijk moeten zijn en over het algemeen geen terugwerkende kracht mogen hebben. En last-but-not-least is er het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat besluiten moeten voldoen aan de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Zij moeten effectief zijn, er had niet met een minder vergaande maatregel kunnen worden volstaan, en de maatregel mag in het concrete geval niet onredelijk bezwarend zijn.¹⁶ Het evenredigheidsbeginsel is recentelijk afgestoft door de Raad van State naar aanleiding van de kindertoeslagenaffaire en vervangt grotendeels het willekeurbeginsel, dat inhoudt dat besluiten niet 'kennelijk onredelijk' (duidelijk onredelijk) mogen zijn en veel minder rechtsbescherming biedt.

Waterschappen hoeven zich volgens het Nederlandse recht niet altijd aan het provinciale en nationale beleid te houden. Afwijken mag, mits goed gemotiveerd omdat anders niet voldaan wordt aan

¹⁵ Zie Hoge Raad 9-10-1981 inzake de Bargerbeekse sloot (NJ 1982, 322, AB 1982, 49).

¹⁶ Art. 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht; RvSt (Grote kamer) 2-2-2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285).

het motiveringsbeginsel. Als het beleid strijdt met het recht, is afwijking zelfs verplicht.

Als waterschappen onbevoegd handelen, niet aan hun zorgplicht voldoen, procedurele fouten maken of anderszins in strijd met het recht handelen, kan dit vervelende consequenties hebben. Belanghebbenden kunnen tegen een besluit van het waterschap in beroep gaan bij de bestuursrechter, die het besluit vervolgens kan vernietigen.¹⁷ Ook Gedeputeerde Staten en de minister van Infrastructuur en Waterstaat kunnen besluiten vernietigen. Zij kunnen bovendien bindende aanwijzingen of instructies geven.¹⁸ Als er sprake is van schade, kunnen de gedupeerden een civiele procedure aanspannen en schadevergoeding eisen op grond van onrechtmatige daad. En als een waterschap een Europese richtlijn of verordening niet goed uitvoert, kan het Europese Hof van Justitie Nederland een boete, dwangsom of beide opleggen. De Nederlandse regering kan de rekening dan doorsturen naar het waterschap.¹⁹

Naast het actieve en passieve waterbeheer door de waterschappen zijn er ook activiteiten waar waterschappen weinig zeggenschap over hebben, maar die wel grote consequenties voor het waterbeheer kunnen hebben. Voorbeelden hiervan zijn diffuse verontreiniging en ruimtelijke ontwikkelingen. Diffuse verontreiniging is onder andere afkomstig van de landbouw, scheepvaart en bouwmaterialen. Deze sectoren worden gereguleerd door de Europese Unie, het Rijk en de provincie, via onder andere de Nitraatrichtlijn, de Verordening gewasbeschermingsmiddelen, de Biocidenverordening, de Meststoffenwet en het Bouwbesluit.

Voor ruimtelijke plannen is er sinds 2001 de watertoets. De watertoets wordt in de meest recente handreiking uit 2009 omschreven als het 'proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek brengt'.²⁰ De watertoets is gebaseerd op bestuurlijke

afspraken, maar een tweetal elementen zijn juridisch vastgelegd. Dit zijn het verplichte vooroverleg bij gemeentelijke bestemmingsplannen met de waterbeheerder of -beheerders en de waterparagraaf in de toelichting bij het bestemmingsplan. Uit evaluaties van de watertoets uit 2002-2003, 2006 en 2011 is gebleken dat water bij locatiekeuzes zelden een rol speelt, maar bij inrichtingsvraagstukken veel vaker.²¹ Mede naar aanleiding van de overstromingen in Limburg in juli 2021 wil het huidige kabinet de watertoets dwingend maken.²²

Tot de zover de juridische werkelijkheid. Daarnaast, maar niet los daarvan, is er de politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Gedeputeerde Staten en de minister mogen sommige besluiten vernietigen en aanwijzingen of instructies geven, maar zij zijn hier over het algemeen terughoudend in om de interbestuurlijke verhoudingen niet op scherp te stellen. Waterschappen mogen afwijken van provinciaal en nationaal beleid, maar zij zijn hier om dezelfde reden terughoudend in. Het recht biedt veel ruimte voor politieke afwegingen. Als een bestuursorgaan de juridische grenzen echter niet respecteert en bijvoorbeeld verplichte maatregelen niet neemt of bindende doelen niet haalt, kan de onafhankelijke rechter besluiten vernietigen en schadevergoeding toekennen. Dan keert de juridische wal het politiek-bestuurlijke schip en is er bijvoorbeeld 'opeens' een stikstofcrisis of, als in 2027 de doelen van de Kaderrichtlijn water niet gehaald worden, een Kaderrichtlijnwatercrisis.²³

17 Zie voor zeer veel voorbeelden de website De Rechtspraak, <https://uitspraken.rechtspraak.nl>, en de website van de Raad van State, www.raadvanstate.nl/uitspraken.

18 Zie onder andere art. 3.10-3.13 Waterwet, art. 156 Waterschapswet, art. 2.32-2.34 en 2.37 Omgevingswet en art. 2 en 3 Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERPE).

19 Art. 7 Wet NERPE. Voor zover bekend is dit artikel nog nooit toegepast.

20 Werkgroep Watertoets, *Handreiking Watertoetsproces 3* (2009), www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces, 1.

21 RIZA, *De watertoets leeft!*; *Evaluatie van de bekendheid met en de toepassing van de watertoets* (Lelystad, 2003); Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets, *Watertoetsproces op weg naar bestemming*; *Landelijke Evaluatie Watertoets 2006* (Den Haag/Lelystad, 2006); Ministerie van V&W; M. Steenstra et al., *Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011*; *Koepelnotitie met conclusies en aanbevelingen* (Den Haag, 2012), www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces.

22 *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*; *Coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*, 15 december 2021, 14.

23 D.R.G van Wieringen, *Gaat Nederland de KRW doelen halen? Een analyse op KRW-doelbereik en inzicht in mogelijke consequenties* (Utrecht, 2022); E. Mostert, 'Law and Politics in River Basin Management; The Implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands', *Water*, 12 (2020), 1-12.

Financiële middelen

Om hun taken te kunnen vervullen, hebben waterschappen naast juridische bevoegdheden ook financiële middelen nodig. De belangrijkste financieringsbronnen voor het waterschap zijn de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. De zuiveringsheffing wordt gebruikt om de kosten van de afvalwaterzuivering te bestrijden en wordt geheven van huishoudens en bedrijven die aangesloten zijn op het gemeentelijk riool of direct afvalwater aanleveren bij een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Eénpersoonshuishoudens betalen hierbij voor één vervuilingseenheid en meerpersoonshuishoudens voor drie vervuilingseenheden. Kleine bedrijven betalen ook voor één of drie eenheden. Grotere bedrijven betalen op basis van meting, bemonstering en analyse en gedeeltelijk op basis van watergebruik. Tuinbouwbedrijven met op het riool aangesloten kassen betalen voor drie vervuilingseenheden per hectare vloeroppervlak.²⁴ Het tarief wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van het waterschap en varieert van 51 tot 84 euro per vervuilingseenheid (2022).

De watersysteemheffing wordt gebruikt om de kosten voor de zorg voor het watersysteem te bestrijden. De watersysteemheffing wordt geheven van vier categorieën belastingplichtigen:

- a) de ingezetenen
- b) de eigenaars of bezitters van ongebouwde onroerende zaken, met uitzondering van natuurterreinen (voornamelijk landbouwgronden)
- c) de eigenaars of bezitters van natuurterreinen
- d) de eigenaars of bezitters van gebouwde onroerende zaken

Belastingplichtigen kunnen in meerdere categorieën tegelijk vallen.

Het algemeen bestuur bepaalt het aandeel dat de verschillende categorieën in de kosten moeten bijdragen. Voor de categorie ingezetenen hangt dit af van de bevolkingsdichtheid. Bij een bevolkingsdichtheid van 500 of minder per vierkante kilometer is dit minimaal 20 procent en maximaal 40 procent, bij een bevolkingsdichtheid tussen 500 en 1000 is dit minimaal 31 procent en maximaal 50 procent, en bij een bevolkingsdichtheid van meer

dan 1000 minimaal 41 procent en maximaal 60 procent. Dit kosten-aandeel wordt vervolgens omgeslagen over de huishoudens in het waterschap.²⁵ Dit resulteert in een sterk uiteenlopend tarief van 48 tot 123 euro per woonruimte.

De overige kosten worden toegeedeeld aan de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd naar rato van de economische waarde van die categorieën. Binnen de categorieën ongebouwd en natuur betalen de eigenaars en bezitters van land een vast bedrag per hectare, variërend van 56 tot 178 euro voor ongebouwd en 2,24 euro tot 10 euro voor natuur. Eigenaars of bezitters van gebouwen betalen een vast percentage van de WOZ-waarde, variërend van 0,012 procent tot 0,059 procent. Het algemeen bestuur mag in buitendijkse gebieden de tarieven voor ongebouwd, natuur en gebouwd met maximaal 75 procent verlagen en moet dat doen als het volle tarief 'willekeurig en onredelijk' zou zijn.²⁶ In bemalen gebieden en voor kassen mogen de tarieven maximaal 100 procent hoger vastgesteld worden. Voor verharde openbare wegen is dat zelfs maximaal 400 procent.²⁷ Deze laatste bepaling is in 2012 ingevoerd omdat wegen net als landbouwgrond in de categorie ongebouwd vallen, maar een veel hogere WOZ-waarde hebben. In waterschappen met relatief veel wegen en weinig landbouwgrond, zoals Delfland, leidde dit tot erg hoge tarieven voor de agrariërs.

Bijna alle waterschappen verlenen huishoudens op of onder het sociaal minimum vrijstelling van de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Alleen Delfland geeft vanaf 1 januari 2017 geen vrijstelling meer van de zuiveringsheffing. De argumenten hiervoor waren dat vrijstellingen tot hogere tarieven voor de belastingbetalers leiden, dat de vervuiler dient te betalen, en dat vrijstellingen een vorm van inkomenspolitiek is en inkomenspolitiek niet past bij het functionele karakter van waterschappen.²⁸

Naast de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing hebben waterschappen nog een aantal andere inkomstenbronnen. Voor de versterking van de primaire waterkeringen – de waterkeringen langs de grote rivieren, de kust, het IJsselmeer en het Markermeer –

25 Vgl. RVSt 28-7-2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN2669).

26 Zie o.a. Rechtbank Zeeland-West-Brabant 22-4-2016 (ECLI:NL:RBZWB:2016:2484).

27 Art. 116-122 Waterschapswet.

28 H. Oerlemans, 'Armoedebeleid; Is dat iets voor waterschappen?', *H2O*, 2 (2016), 54-57.

krijgen de waterschappen een bijdrage uit het Deltafonds van het Rijk van negentig procent van de kosten en in sommige gevallen honderd procent. De gezamenlijke waterschappen dragen echter ongeveer 45 procent van het budget hiervoor bij aan het Deltafonds. Individuele waterschappen betalen naar rato van het aantal ingezetenen en de waarde van de gebouwde onroerende zaken.²⁹

Kleinere inkomstenbronnen van de waterschappen zijn de verontreinigingsheffing voor directe lozingen op het oppervlaktewater, de wegenheffing (alleen de wegbeherende waterschappen), precariobelasting, voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven grond of water van het waterschap, leges en overige baten, zoals inkomsten uit verhuur en ontvangen subsidies.

TABEL 10.1 Inkomsten van de waterschappen in 2020, in miljoenen euro (voorlopige cijfers)³⁰

Zuiveringsheffing	1374
- huishoudens	1030
- bedrijven	344
Watersysteemheffing en wegenheffing	1670
- ingezetenen	682
- ongebouwd	190
- natuur	4
- gebouwd	794
Vrijstellingen	-86
Oninbaar	-12
Verontreinigingsheffing	9
Bijdragen uit het Deltafonds	142
Overige baten (verhuur en verpachtingen, verkopen, bijdragen van andere overheden, rentebaten en ontvangen dividend)	276
Totaal	3231

29 Art. 7.23-7.26 Waterwet.

30 CBS Statline, tabellen 'Waterschapsfinanciën sinds 1936' en 'Opbrengsten waterschapshoeffingen; begrotingen en realisatie'; Kamerstukken 35.830 J, nr 1: Jaarverslag en Slotwet Deltafonds 2020. De bijdragen van de waterschappen aan het Deltafonds bedroegen 57 miljoen euro.

Tabel 10.1 geeft een overzicht van de inkomsten van de Nederlandse waterschappen. Doordat waterschappen de tarieven van hun heffingen zelf vaststellen, zijn hun inkomsten in theorie onbeperkt. In de praktijk wil het algemeen bestuur de tarieven echter niet te veel laten stijgen, waarbij de meningen over wat 'te veel' is natuurlijk kunnen verschillen. Tot 2014 speelde ook de penibele positie van de waterschappen in Den Haag mee. Meerdere politieke partijen wilden de waterschappen fundamenteel wijzigen of zelfs opheffen omdat ze te duur of ondemocratisch zouden zijn en het waterbeheer complex zouden maken. Grote tariefstijgingen zouden de waterschappen zeker niet populairder hebben gemaakt.

Tegen deze achtergrond stelde de Unie van Waterschappen in november 2009 voor dat de waterschappen de financiering van de versterking van de primaire waterkeringen zouden overnemen van het Rijk en verder verantwoordelijk zouden worden voor het rioolbeheer. Dit zou de rijksbegroting ontlasten, wat na de bankencrisis van 2008 zeer welkom was, en niet tot hogere tarieven voor de waterschapsbelastingen hoeven te leiden. De waterschappen zouden de afvalwaterzuivering en het rioolbeheer beter op elkaar kunnen afstemmen, wat tot veel efficiëntiewinst zou leiden. De waterschappen zijn niet verantwoordelijk geworden voor het rioolbeheer, maar zij dragen sinds 2014 wel de helft van de kosten van de versterking van de primaire waterkeringen.³¹ Om te voorkomen dat waterschappen met veel primaire waterkeringen hun tarieven te veel moesten verhogen, is besloten om de uitkeringen uit het Deltafonds hoog te houden en alle waterschappen gelijkelijk te laten bijdragen aan het Deltafonds.

Een belangrijke kwestie die op dit moment speelt, is de verdeling van de kosten over de verschillende categorieën. Verscheidene partijen vinden dat de ingezetenen te veel betalen en agrariërs en het bedrijfsleven te weinig. Binnen de categorie gebouwd zijn de huishoudens een steeds groter deel gaan betalen omdat woningen in de periode 2015-2020 bijna 25 procent in waarde zijn gestegen, terwijl de waarde van andere gebouwen juist licht gedaald is. Om deze reden heeft de Unie van Waterschappen in december 2020

31 Mostert, *Nederlands waterrecht*, paragraaf 2.2; E. Mostert, 'Between arguments, interests and expertise: the institutional development of the Dutch water boards, 1953-present', *Water History*, 9 (2017), 129-146.

aan de minister van Verkeer en Waterstaat voorgesteld om verschillende tarieven voor woningen en andere gebouwen mogelijk te maken. Het bedrijfsleven is hier tegen.³²

Relaties

Om het water goed te kunnen beheren, zijn waterschappen afhankelijk van andere overheden en van maatschappelijke groeperingen. Deze zijn op hun beurt weer afhankelijk van goed waterbeheer door de waterschappen. Hoe effectiever waterschappen met deze onderlinge afhankelijkheden omgaan, des te meer speelruimte zij voor zichzelf kunnen creëren.

TABEL 10.2 Drie benaderingen voor waterschappen voor de omgang met onderlinge afhankelijkheden. Lobbyen kan zowel met een interngerichte als een externgerichte benadering gecombineerd worden.

Interngericht	Externgericht
Kerntaken	Integrale, omgevingsgerichte aanpak
Normgericht	Effectgericht
Eigen maatregelen	Meekoppelkansen
Reguleren en achteraf toetsen	Samenwerking en vooraf meedenken
Juridische en technische kennis	Ook communicatieve en sociale vaardigheden
Kostenbeheersing	Waardecreatie en innovatie
Lobbyen	
Voor meer bevoegdheden, ander beleid of meer steun	
Gezamenlijk of individueel	

Uit het beperkte onderzoek dat hiernaar gedaan is, blijkt dat sommige waterschappen in hun relaties met anderen meer interngericht zijn en andere meer externgericht.³³ In een interngerichte benadering richten waterschappen zich exclusief op wat zij als hun kerntaken zien. Hieronder vallen waterveiligheid en het tegengaan van wateroverlast en droogte, waterzuivering en waterkwaliteit.

32 Voorstellen aanpassing belastingstelsel waterschappen / vervolgentraject duurzame bekostiging waterbeheer, brief van de Unie van Waterschappen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Kamerstukken 2020-2021, 35570-XII, nr. 103; 'Belangenstrijd bij de waterschappen', *Argos*, 16 oktober 2021, <https://www.vpro.nl/argos/media/luister/argos-radio/onderwerpen/2021/Belangenstrijd-bij-de-waterschappen.html>.

33 Zie de voetnoten 34-38.

Zaken als recreatie en ruimtelijke kwaliteit worden veelal niet als kerntaken gezien. Het waterbeheer in deze benadering is normgericht: de wettelijke normen en de eigen normen moeten gehaald worden. Om deze normen te halen, nemen waterschappen veel maatregelen binnen het watersysteem, zoals het vergroten van de gemaalcapaciteit en het uitbreiden van zuiveringsinstallaties, omdat zij daar de meeste zeggenschap en controle over hebben. Verder worden de normen strikt gehanteerd bij het passieve waterbeheer. Werkzaamheden op een waterkering worden bijvoorbeeld alleen toegestaan als technisch onderzoek onomstotelijk aantoont dat de veiligheidsnormen niet in gevaar komen. Centraal in deze benadering staan het beperken van kosten en het minimaliseren van risico's (tabel 10.2).

In een externe benadering hanteren waterschappen een integrale aanpak en richten zij zich op de wensen en behoeften vanuit de samenleving. Zoals de dijkgraaf van Noorderzijlvest gezegd zou hebben: 'We zijn er niet voor het water of de dijken, maar voor de mensen.'³⁴ Er worden geen strikte normen gehanteerd voor bijvoorbeeld het aantal kubieke meters waterberging per hectare bebouwing, maar in plaats daarvan wordt een flexibele effectgerichte benadering gevolgd. Hierbij wordt actief gezocht naar meekoppelkansen: ontwikkelingen en initiatieven buiten het waterbeheer die het waterbeheer ten goede kunnen komen en vice versa. Dit kan tot significant lagere kosten leiden dan wanneer het waterschap alleen maatregelen binnen het watersysteem neemt.³⁵ In plaats van achteraf te toetsen op de normen denken waterschappen vooraf mee en werken zij actief samen. Bestuurders en medewerkers hebben hiervoor niet alleen technische en juridische waterexpertise nodig, maar ook kennis van andere beleidsvelden en communicatieve en sociale vaardigheden.³⁶ Hun waterexpertise blijft echter van belang: het is een belangrijke inbreng in de samenwerkings-

34 E. Minderman, *Guardian of Dutch regional water management; The reinvention of the expertise role of the Dutch regional water authority Noorderzijlvest to govern for climate change adaptation*, MSc thesis Universiteit Groningen (Groningen, 2021), p. 43 en 84.

35 H. Gieske en A. van Buuren, 'Collaborative innovation processes in Dutch regional water governance – The role of niches and policy entrepreneurs in fostering (strategic) policy innovation', in: A. Agger, B. Damgaard, A. Hagedorn Krogh en E. Sørensen (red.), *Governance and Public Innovation in Northern Europe* (Sjarjah, 2015), 157-179.

36 Unie van Waterschappen en Pricewaterhouse Coopers, *Op weg naar een regionale waterautoriteit* (2008).

verbanden waarin zij actief zijn.³⁷ Centraal in een externe benadering staan waardecreatie en innovatie.³⁸

Hoewel een interngerichte benadering veel beperkingen heeft en een externgerichte benadering veel voordelen, is het niet zo dat een externgerichte benadering altijd de beste is. Er zijn nu eenmaal juridische normen waaraan voldaan moet worden en waarop getoetst moet worden. De uitdaging is om de twee benaderingen te combineren: strikt wat betreft de doelen en flexibel wat betreft de in te zetten middelen en als er ruimte is voor belangenafweging.³⁹ Combineren is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Niet alleen verschillen de kennis en vaardigheden die de betrokken bestuurders en ambtenaren moeten hebben, ook de interne procedures verschillen. Uitgebreide goedkeuringsprocedures en nauw omschreven beoordelingscriteria passen bijvoorbeeld goed bij een interne benadering, terwijl ruime mandaten voor individuele bestuurders en ambtenaren beter passen bij een externe benadering.

Zowel een interngerichte als een externgerichte benadering is te combineren met lobbyactiviteiten voor meer bevoegdheden, ander beleid en strengere of juist minder strenge normen. Lobbyen kan gedefinieerd worden als legitieme pogingen om overheidsbeleid te beïnvloeden anders dan via verkiezingen. Hier valt veel onder, zoals directe contacten met politici en ambtenaren, deelname aan werkgroepen en expert-groepen, het geven van adviezen, meeschrijven aan nieuw beleid, wetsvoorstellen of Kamervragen, publiciteitscampagnes, financiële steun aan verwante organisaties en het financieren van onderzoek naar zelf gedefinieerde problemen. Een belangrijke richtlijn voor ethisch lobbyen is transparantie: het moet duidelijk zijn voor wie en voor wat er gelobbyd wordt.⁴⁰ Bovendien moet de informatie die gegeven wordt, correct

zijn. De doelgroep kan iedereen zijn die directe of indirecte invloed heeft op de besluitvorming, zoals andere overheden, politici, ambtenaren, ingezetenen, journalisten en influencers.

De waterschappen lobbyen onder andere via de Unie van Waterschappen, via het Bureau Brussel van de Unie en Vewin, de Vereniging van waterleidingbedrijven in Nederland, en via EurEau, de Europese federatie van nationale organisaties op het gebied van drink- en afvalwaterbehandeling.⁴¹ De Unie van Waterschappen heeft door de jaren heen zeer veel adviezen gegeven en standpunten uitgebracht. In 2021 en 2022 gingen deze onder andere over het mestbeleid, het dwingender maken van de watertoets en het meenemen van de waterkwaliteitsopgave bij de aanpak van de stikstofcrisis.⁴² Waterschappen en individuele waterschapsbestuurders kunnen ook individueel lobbyen bij bevriende politici of ambtenaren. Dit kan een onderdeel zijn van een gezamenlijke lobby, maar kan hier ook recht tegenin gaan (zie voetnoot 32).

Conclusie

Dit hoofdstuk behandelde de vraag wat de speelruimte van waterschappen is: kunnen zij een eigen beleid voeren of zijn zij met handen en voeten gebonden aan wet- en regelgeving en nationaal en provinciaal beleid? Het antwoord op deze vraag moet genuanceerd zijn. Waterschappen kunnen een eigen beleid voeren, maar dat moet zich wel beperken tot de waterstaatkundige verzorging van hun gebied en de belangen die hierbij direct betrokken zijn. Bovendien moeten zij voldoen aan de specifieke doelstellingen en normen uit Europese, nationale en provinciale wet- en regelgeving en beleid. Er is hierbij wel sprake van een gradatie:

- Op het gebied van afvalwaterzuivering, waterkwaliteit en ecologie moeten de waterschappen voldoen aan bindende nationale normen die ontleend zijn aan Europese richtlijnen.
- Op het gebied van waterveiligheid en wateroverlast moeten de waterschappen voldoen aan nationale en provinciale normen, maar deze bieden meer ruimte voor afwijking.

37 Minderman, *Guardian*; M. van den Brink en B. Restemeyer, 'Van waterschappen naar 'klimaatschappen'? Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis', *Bestuurskunde*, 30 (4) (2021), 41-51.

38 H. Gieske, M. Duijn en A. van Buuren, 'Ambidextrous practices in public service organizations: Innovation and optimization tensions in Dutch water authorities', *Public Management Review*, 3 (2020), 341-363.

39 Vergelijk R. Fisher en W. Ury, *Getting to yes: negotiating agreement without giving in* (Boston, 1981).

40 OECD, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access* (Parijs, 2021), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en.

41 H. Berghuis, 'Snelle babbelijongens of ambassadeurs van publiek goed?', *Het Waterschap*, 7 (2020), <https://magazines.publiekdenken.nl/hetwaterschap-07-2020/lobby-in-europa>.

42 Zie onder andere de website van de Unie van Waterschappen, onder 'nieuws': <https://unievandwaterschappen.nl/nieuws>.

- Voor het peilbeheer en het bestrijden van droogte zijn weinig of geen nationale en provinciale normen, maar er geldt wel een algemene zorgplicht en de waterschappen moeten rekening houden met onder andere de wetgeving op het gebied van natuurbeheer.

242

Financieel zijn er in theorie geen beperkingen. Het algemeen bestuur stelt zelf de tarieven voor de zuiveringsheffing, de watersysteemheffing en de overige heffingen vast. De heffingen moeten echter wel voldoende opbrengen om de doelstellingen en normen te kunnen halen, en over deze doelstellingen en normen hebben zij weinig zeggenschap. Waterschapsbesturen kunnen wel zelf bepalen of ze alleen willen doen wat minimaal verplicht is of ambitieuzer zijn en wat hogere tarieven daarbij op de koop toenemen. Zij kunnen ook binnen de grenzen van de Waterschapswet de verdeling van de kosten over de verschillende categorieën (ingezetenen, ongebouwd, natuur en gebouwd) bepalen. Ten slotte kunnen zij zelf besluiten om al dan niet tariefdifferentiatie toe te passen en vrijstellingen te verlenen.

Een belangrijke beperking voor de waterschappen is dat zij veel activiteiten die een groot effect kunnen hebben op de waterstaatkundige toestand van hun gebied, niet kunnen reguleren. Het gaat hier vooral om ruimtelijke ordening en diffuse verontreiniging. Waterschappen hebben drie opties om hiermee om te gaan. Zij kunnen zich focussen op hun kerntaken en strikt regulerend optreden, zij kunnen actief zoeken naar meekoppelkansen en samenwerking zoeken, en zij kunnen lobbyen voor meer bevoegdheden, ander beleid en andere normen.

Is wat betreft hun speelruimte het glas nu halfleeg of halfvol? Geen van beide: het glas is voor driekwart vol. Veel wordt besloten voor de waterschappen maar veel ook door de waterschappen. Bovendien hebben de waterschappen significante invloed op wat er door anderen voor hen besloten wordt en hebben ze, binnen zekere grenzen, vrijheid om zelf te bepalen hoe zij de besluiten uitvoeren: minimaal of ambitieus, zoveel mogelijk alleen of samen met anderen, en innovatief of niet.

243