

# Water besturen

Het Nederlandse  
waterschapsmodel



## Colofon

### Uitgave

© Unie van Waterschappen, zesde geheel herziene versie, 2023

Postbus 93128

2509 AE Den Haag

Internet: unievanwaterschappen.nl

E-mail: info@uwv.nl

### Auteurs

Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen)

Ilona Elfferich-Rodenburg (Unie van Waterschappen)

Herman Havekes (Unie van Waterschappen)

Willem Wensink (Unie van Waterschappen)

Nazihah Janmohamed (NWB Bank)

### Oplage

500 exemplaren

## Voorwoord

Zowel nationaal als internationaal staat het waterbeheer voor grote uitdagingen. Klimaatverandering, zeespiegelstijging, verstedelijking, bodemdaling, verzilting, hoosbuien en langdurige droogte leggen een grote druk op het watersysteem. Dit geldt niet alleen voor ons laaggelegen land, maar ook voor andere laaggelegen delen van de wereld, als delta's, kust- en riviervlakten, waar de bevolkingsgroei steeds meer is geconcentreerd. De overheid heeft een zorgplicht voor het beheer van natuurlijke watersystemen en de bescherming van de inwoners tegen overstromingen. Deze taak vraagt niet alleen om voldoende geld en kennis, maar ook om een goede institutionele structuur van het waterbeheer, om een goede Water Governance. In Nederland is die taak grotendeels toebedeeld aan waterschappen. Samen met hun medeoverheden en maatschappelijke organisaties willen de waterschappen met deze opgaven aan de slag om de samenleving van vandaag en morgen op maat te bedienen.

Op 15 maart 2023 vonden er weer waterschapsverkiezingen plaats. Dit boekje is in het bijzonder bedoeld voor alle nieuw gekozen bestuurders van de waterschappen. Verder is dit boekje geschreven voor een ieder die geïnteresseerd is in het waterbeheer in ons land en de rol die de waterschappen daarin spelen. Het geeft inzicht in wat waterschappen zijn en doen, maar vooral hoe waterschappen als overheid werken. Bijzondere aandacht gaat uit naar organisatie, bestuur en financiering. Deze aspecten komen veelvuldig naar voren in de vele contacten met buitenlandse relaties. De manier waarop we het waterbeheer in Nederland georganiseerd hebben, dwingt over de hele wereld respect af. Volgens het OESO-rapport *'Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?'* uit 2014 is Nederland een *'global reference'*. Het waterschapsmodel geeft inspiratie voor de bestuurlijke organisatie van veiligheid tegen overstromingen, schoon water en droge voeten. Ik merk dat aan het groeiend aantal wensen tot samenwerking binnen en buiten Europa, van Indonesië tot Colombia en van Roemenië tot Zuid-Afrika. Over de grens is Dutch Water Authorities een bekend begrip.

Ten behoeve van de buitenlandse vakgenoten is in 2004 het boekje 'Water Governance - the Dutch Water Authority model' opgesteld. Hieraan bleek ook in Nederland behoefte. Daarom zijn de eerste vier drukken van 'Water besturen - Het Nederlandse Waterschapsmodel' uitgegeven. De laatste druk dateert van 2019. Inmiddels zijn we weer een aantal jaren verder en is er opnieuw veel gewijzigd. Waterbeheer is een dynamisch beleidsterrein. Nadat zij eerder al hadden uitgesproken in 2025 energieneutraal te willen zijn, hebben de waterschappen vorig jaar gezegd uiterlijk in 2035 klimaatneutraal te willen zijn. Voorts leeft inmiddels breed het besef dat water en

bodem sturend moeten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen en er komt een Omgevingswet aan om de wetten en regels over de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en te bundelen. Al deze ontwikkelingen zijn meegenomen in deze zesde, geheel vernieuwde druk van 'Water besturen'.

Ik wens u veel leesplezier.

Rogier van der Sande  
Voorzitter Unie van Waterschappen

## Inhoudsopgave

### 3 Voorwoord

#### 7 1 Organisatie van het waterbeheer

- 7 1.1 Het Nederlandse waterschapsmodel
- 10 1.2 Kerngegevens waterschappen
- 11 1.3 De bestuurlijke organisatie van het waterbeheer
- 15 1.4 Samenwerking

#### 20 2 Taken en wettelijke basis van het waterschap

- 20 2.1 Waterbeheer
- 22 2.2 Ontwikkeling van het waterschapsbestel
- 25 2.3 De Waterschapswet
- 26 2.4 De Waterwet
- 27 2.5 Toezicht
- 28 2.6 Inspraak en rechtsbescherming
- 29 2.7 De Omgevingswet
- 32 2.8 Digitale transformatie

#### 35 3 Democratische legitimatie van het waterschap

- 35 3.1 Bestuurssamenstelling
- 39 3.2 Verkiezingen

#### 41 4 Financiële onafhankelijkheid van het waterschap

- 42 4.1 Bekostiging van het Nederlandse waterbeheer
- 43 4.2 Bekostiging van het regionale waterbeheer door de waterschappen
- 46 4.3 De watersysteemheffing
- 49 4.4 De verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing

#### 52 5 NWB Bank

- 53 5.1 Het ontstaan van de NWB Bank
- 55 5.2 Vorm
- 55 5.3 Kerngegevens
- 56 5.4 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

|    |   |                        |
|----|---|------------------------|
| 59 | 6 | Unie van Waterschappen |
| 62 | 7 | Slotbeschouwing        |
| 65 |   | Literatuuroverzicht    |



## 1 Organisatie van het waterbeheer

### 1.1 Het Nederlandse waterschapsmodel

De waterschappen, zo wordt wel gezegd, vormen de oudste democratische bestuursvorm van Nederland. De eerste waterschappen stammen uit de tweede helft van de 13<sup>e</sup> eeuw. Dit heeft alles te maken met de geografische ligging van Nederland. Meer dan de helft van ons land zou overstromen als er geen duinen en waterkeringen waren die mens, dier en goed beschermen tegen stormvloed van zee en hoog water van de rivieren. Ook extreme regenval kan lokaal tot grote wateroverlast leiden. De inwoners van ons land richtten organisaties op om dijken, sluisen, gemalen, stuwen, kanalen en sloten aan te leggen en te onderhouden, zodat Nederland bewoonbaar bleef. De waterschappen waren geboren.

Inmiddels zou zonder de waterschapswerken een groot deel van ons land, een deel waarbinnen ruim tien miljoen mensen wonen en werken, eenvoudigweg niet bestaan.

Een groot deel van ons land wordt kunstmatig droog of nat gehouden. Oorspronkelijke veen- en moerasgebieden werden in cultuur gebracht. Het land werd geschikt gemaakt voor bewoning, landbouw, industrie en recreatie. Een uitgebreide infrastructuur ging hiermee gepaard. Niet alleen wegen en spoorwegen, maar vooral investeringen in de waterhuishouding. Lang niet alle Nederlanders beseffen de inspanningen die nodig zijn om droge voeten te houden, de waterkwaliteit te regelen en de waterhuishouding af te stemmen op maatschappelijke functies in ons dicht-

bevolkte land. We voelen onszelf veilig achter de dijken, duinen en dammen. Zonder de continue zorg voor de waterkeringen, sluizen, en het beheer van de talloze wateren zou het leven van tien miljoen mensen echter direct in gevaar komen. En juist in dit vlak opereren de waterschappen. De 21 waterschappen die Nederland in 2023 kent, zijn zelfstandige, volwaardige overheden, naast Rijk, provincies en gemeenten.

In opdracht van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen bracht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) op 17 maart 2014 een rapport uit over het Nederlandse waterbeheer. De OESO uit daarin grote waardering voor ons waterbeheer, dat zij als een “global reference” typeert. De organisatie van het waterbeheer is volgens de OESO op orde, hetgeen ook geldt voor de rol die de waterschappen daarin spelen. Plaatsvervangend Secretaris-Generaal van de OESO, Yves Leterme, die het rapport in Den Haag presenteerde, gaf het Nederlandse waterbeheer een 8,5 en noemde de waterschappen in zijn presentatie de “ruggengraat” van het Nederlandse waterbeheer.

Nederlandse waterschappen zijn niet uniek. Er zijn waterschapsachtige organisaties in Europa en daarbuiten. In de internationale contacten zijn de organisatie en in het bijzonder de financiering van het waterbeheer regelmatig terugkerende thema's. Het Nederlandse waterschapsmodel dwingt daarbij respect af. Schoon water en droge voeten in een land dat voor

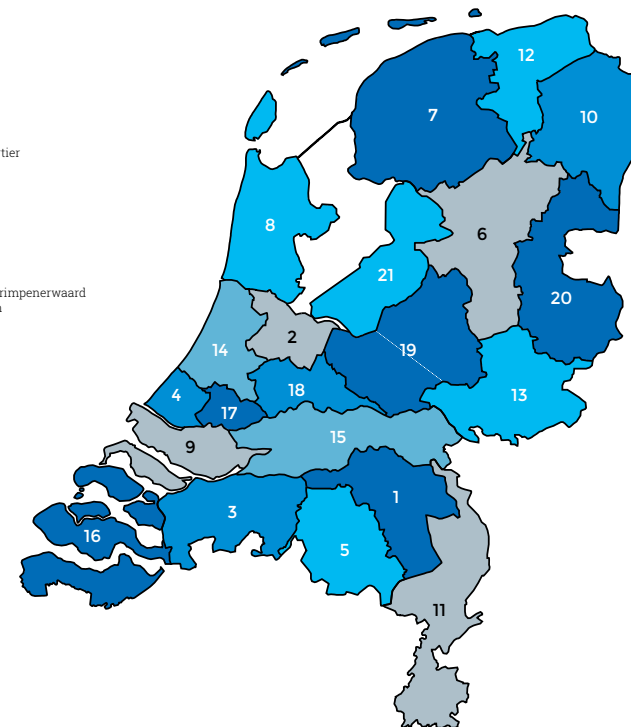
meer dan de helft zou onderlopen als het waterbeheer niet op orde zou zijn, is een prestatie van wereldformaat. En inderdaad, als waterschappen hun werk een dag niet zouden doen, zou dat in laag Nederland meteen tot problemen leiden.

Op internationale bijeenkomsten, zoals het Wereld Water Forum, brengt Nederland de ervaringen met het regionale waterbeheer actief in. Niet als blauwdruk, maar als stof tot nadenken. Ingrediënten ervan zijn in andere constellaties bruikbaar. En dat helpt bij een zorgvuldig beheer van het water in de wereld.

Ook in Nederland gaan de ontwikkelingen voort. Inhoudelijk wordt inzet geleverd op anticiperen op klimaatverandering en het goed implementeren van Europees beleid, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's. In het najaar van 2014 zijn de deltabeslissingen vastgesteld, die ons land de komende jaren via strengere veiligheidsnormen nog beter moeten beschermen tegen overstromingen. De Landelijke Beoordelingsronde Overstromingskans van primaire waterkeringen (LBO-1) heeft begin 2023 laten zien dat weliswaar bijna de helft van de dijken aan de strengere veiligheidsnormen voldoet, maar dat er tot 2050 echter nog veel waterkeringen – circa 1.500 km – moeten worden versterkt. Het gaat om de grootste waterveiligheidsoperatie sinds de aanleg van de Deltawerken. De waterschappen vervullen daarin een cruciale rol.

#### LEGENDA

1. Waterschap Aa en Maas
2. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
3. Waterschap Brabantse Delta
4. Hoogheemraadschap van Delfland
5. Waterschap De Dommel
6. Waterschap Drents Overijsselse Delta
7. Wetterskip Fryslân
8. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
9. Waterschap Hollandse Delta
10. Waterschap Hunze en Aa's
11. Waterschap Limburg
12. Waterschap Noorderzijlvest
13. Waterschap Rijn en IJssel
14. Hoogheemraadschap van Rijnland
15. Waterschap Rivierenland
16. Waterschap Scheldestromen
17. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
18. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
19. Waterschap Vallei en Veluwe
20. Waterschap Vechtstromen
21. Waterschap Zuiderzeeland



**Figuur 1: Waterschapskaart van Nederland**

Omdat innovatieve oplossingen ertoe kunnen leiden dat doelstellingen sneller en tegen lagere kosten worden bereikt, kijken de waterschappen steeds meer naar oplossingen die buiten de traditionele aanpak liggen. Zo is met een nieuwe blik naar het traditionele afvalwaterzuiveringsproces gekeken, waaruit twee nieuwe concepten zijn ontstaan: de Energiefabriek en de Grondstoffenfabriek.<sup>1</sup>

Slimme technieken maken het mogelijk om energie te produceren en waardevolle grond-

stoffen, zoals fosfaat, terug te winnen uit afvalwater. De waterschappen zijn dan ook voortvarend aan de slag om de efficiëntie van hun processen te verhogen en miljoenen te investeren in maatregelen die zich terugverdienen. Verder kan ook uit oppervlaktewater door middel van aquathermie energie worden opgewekt. Door op deze duurzame manier met afvalwaterzuivering en oppervlaktewater om te gaan, besparen de waterschappen energie en geld.

<sup>1</sup> Zie: <https://efgf.nl>

|                                       |                              |
|---------------------------------------|------------------------------|
| Aantal waterschappen                  | 21                           |
| Aantal medewerkers                    | ca. 12.000                   |
| Lengte primaire waterkeringen         | ca. 3.200 km                 |
| Lengte overige waterkeringen          | ca. 14.900 km                |
| Lengte waterlopen                     | ca. 240.000 km               |
| Aantal gemalen                        | ca. 6.150                    |
| Lengte wegen / fietspaden             | ca. 6.000 / 1.000 km         |
| Aantal zuiveringsinstallaties         | ca. 315                      |
| Gezuiverde hoeveelheid afvalwater     | ca. 2 miljard m <sup>3</sup> |
| Aantal gezuiverde vervuilingseenheden | ca. 26,8 miljoen             |

Figuur 2: Kengetallen van de waterschappen 2021

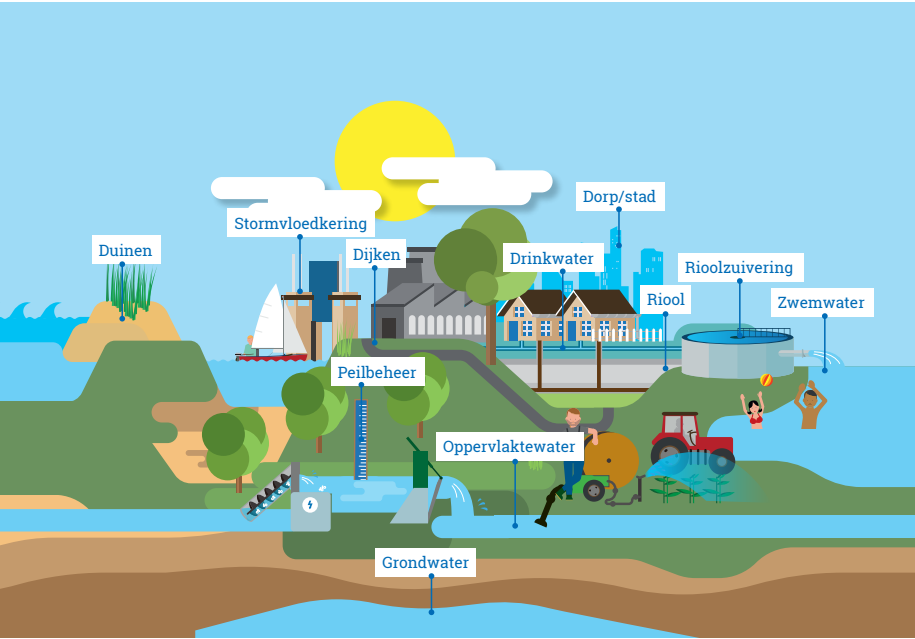
**1.2 Kernegegevens waterschappen**

Waterschappen zijn functionele, decentrale overheden, met uitsluitend taken op het gebied van het waterbeheer: waterkeringsbeheer, waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer en afvalwaterzuivering. Een vijftal waterschappen heeft ook het wegenbeheer in hun gebied (de zgn. droge waterstaat) als taak. Op de kaart op de vorige pagina zijn de 21 Nederlandse waterschappen weergegeven.

De grenzen van waterschappen zijn geen willekeurige strepen op de kaart. De begrenzing van hun beheergebieden wordt vooral bepaald door waterstaatkundige factoren: (deel) stroomgebieden, dijkringen, bemalings- en boezemgebieden. De grenzen van waterschappen vallen doorgaans dan ook niet samen met gemeente- of provinciegrenzen. Vrij veel gemeenten liggen hierdoor in meer

dan één waterschap en meer dan de helft van de waterschappen heeft een interprovinciaal karakter. Het beheergebied van Waterschap Rivierenland beslaat zelfs delen van vier provincies en Amsterdam en Rotterdam liggen beide in drie waterschappen.

De totale kosten van de overheid voor water-taken, inclusief die van de drinkwaterbedrijven, bedroegen in 2021 € 7,8 miljard. Hiervan was € 3 miljard van waterschappen. In dat jaar betaalde een huishouden met een eigen woning gemiddeld € 839 aan belastingen en tarieven voor water. Dit bedrag is opgebouwd uit waterschapsbelastingen (€ 361), betalingen voor rioolheffing (€ 202) en drinkwater (€ 166). De rest van het bedrag bestaat hoofdzakelijk uit rijksbelastingen, waarmee mee wordt betaald aan de kosten die het Rijk en de provincies voor hun rekening nemen (bron: De Staat van ons Water, 2021).



**1.3 De bestuurlijke organisatie van het waterbeheer**

Uit het voorgaande zou het misverstand kunnen rijzen dat het waterschap de enige waterbeheerder in ons land is. De Waterwet kent echter twee waterbeheerders, namelijk het Rijk en de waterschappen en daarnaast oefenen ook de provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven watertaken uit. Toegespitst op de diverse elementen van het begrip waterbeheer ziet de bestuurlijke organisatie en de betreffende regelgeving er als volgt uit:

- **Waterkeringszorg**  
Deze taak bestaat uit de bescherming van ons land tegen overstromingen. Niet ten onrechte wordt deze taak in ons laaggelegen

land, dat zowel vanuit de zee als vanaf de grote rivieren bedreigd wordt, als 'oertaak' beschouwd. Deze taak is letterlijk en figuurlijk van levensbelang. Daarnaast zijn ook grote economische belangen aan de orde: de dijken beschermen alleen al ruim € 2.100 miljard aan waarde van woningen en bedrijfspanden en in dit gebied wordt 80% van ons Bruto Binnenlands Product verdiend. De uitoefening van de waterkeringszorg ligt bij het Rijk en de waterschappen. Het Rijk is belast met de kustzorg (handhaving van de kustlijn) en het beheer van de dammen, die de grote zeearmen in het westen van het land afsluiten. Het gaat om 245 km. De overige waterkeringen (dijken, duinen en boezemkaden) zijn in beheer bij de waterschappen.

We hebben het dan in totaal over ruim 3.200 km primaire waterkering, de duinen, dijken langs de grote rivieren, het IJsselmeer en de zuidwestelijke delta en 14.900 km overige waterkeringen.

In 2010 is het Deltaprogramma in het leven geroepen, waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, onder leiding van een regeringscommissaris voor het Deltaprogramma (de Deltacommissaris), samenwerken aan zogenoemde deltabeslissingen. Deze deltabeslissingen bevatten de hoofdkeuzes voor de aanpak van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. Tezamen vormen zij het kader voor het uitvoeren van maatregelen tot 2050. Deze maatregelen moeten er voor zorgen dat Nederland nu en in de toekomst veilig blijft, droge voeten houdt en over voldoende zoetwater beschikt. Sinds 1 januari 2019 is Peter Glas, oud-watergraaf van Waterschap De Dommel en oud-voorzitter van de Unie van Waterschappen, de Deltacommissaris.

De kern van de Deltabeslissing Waterveiligheid is een nieuw stelsel van veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen, dat gebaseerd is op een risicobenadering. Dit houdt in dat bij de normering niet alleen rekening gehouden wordt met de kans op overstroming van het door een dijktraject beschermde gebied, maar ook met de gevolgen daarvan. Dat wil zeggen: het aantal te verwachten slachtoffers en de economische schade. De omvang van de gevolgen wordt daarbij verdisconteerd in de hoogte van de norm

voor de waterkering. De waterkeringszorg is geregeld in de Waterwet, die onder meer een beoordelingsstelsel voor de veiligheid van waterkeringen bevat. In bijlagen bij deze wet zijn de met ingang van 2017 aangescherpte veiligheidsnormen voor waterkeringen opgenomen.

- **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 oppervlaktewater moeten overschotten en tekorten (bij droogte) worden voorkomen. Het Rijk beheert het waterhuishoudkundig hoofdsysteem (de Noordzee en Waddenzee, het IJsselmeer, de grote rivieren en een aantal kanalen). Het kwantiteitsbeheer van de wateren van regionaal en lokaal belang ligt bij de waterschappen. Het gaat om zo'n 240.000 km waterlopen, waarbij ook de 6.150 gemalen een uiterst belangrijke rol vervullen. In een bijlage bij de Waterregeling zijn de exacte beheergrenzen tussen Rijk en waterschappen aangegeven. Het waterkwantiteitsbeheer is geregeld in de Waterwet, waarin een aantal juridische instrumenten is opgenomen: normen voor wateroverlast, de zgn. verdringingsreeks voor perioden van watertekort, waterakkoord, peilbesluit en vergunningstelsel voor het lozen, onttrekken en het af- en aanvoeren van water.

- **Waterkwaliteitszorg**

Deze taak kan worden omschreven als de zorg voor een goede kwaliteit van het oppervlaktewater. Het waterkwaliteitsbeheer richt zich op het bereiken van bepaalde waterkwaliteitsdoelstellingen, afgestemd op de diverse functies die de betreffende wateren vervullen (recreatie, natuur, drinkwaterwinning, landbouw). 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. Het waterkwaliteitsbeheer is eveneens met name geregeld in de Waterwet, waarin onder meer een vergunning- en een heffingstelsel en algemene regels voor bepaalde soorten lozingen van afvalwater zijn opgenomen.

Een bijzonder aspect van deze taak heeft betrekking op zwemwater. Nederland kent ongeveer 700 officiële zwemwaterlocaties in buitenwater. Daarvan liggen er ongeveer 490 in wateren die bij de waterschappen in beheer zijn (de overige locaties zijn in beheer bij Rijkswaterstaat). De provincies wijzen de zwemwaterlocaties aan. De waterschappen hebben de zorg voor de zwemwaterkwaliteit en adviseren de provincies over het geven van eventuele waarschuwingen of instelling van zwemverboden als deze kwaliteit te wensen overlaat. Het is aan de provincies om dergelijke maatregelen te nemen.

- **Zuiveringsbeheer**

Ook de aanleg en exploitatie van zuiveringstechnische werken, waarmee jaarlijks gemiddeld ca. 2 miljard m<sup>3</sup> riool- en afvalwater van huishoudens en bedrijven wordt gezuiverd, levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het oppervlaktewater. De waterschappen exploiteren daartoe ca. 315 rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) met bijbehorende persleidingen en gemalen, die het water naar de zuivering brengen. Het zuiveringsbeheer door waterschappen is geregeld in de Waterschapswet en de Waterwet.

- **Grondwaterzorg**

Anders dan het oppervlaktewater, dat twee beheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat) kent, is het grondwater toebedeeld aan meer overheden. Het operationele grondwaterbeheer berust op grond van de Waterwet grotendeels bij de waterschappen. De vergunningverlening en handhaving voor een drietal (grote) onttrekkingen, te weten industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m<sup>3</sup> per jaar, de onttrekkingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening en onttrekkingen voor bodemenergiesystemen, liggen echter bij de provincies. Daarnaast is de provincie bevoegd een grondwaterheffing in te stellen. Verder is de zorg voor het stedelijke grondwater (en het afvloeiend hemelwater) aan de gemeenten opgedragen. De zorg voor de grondwaterkwaliteit is nauw verweven met de vele activiteiten die in of op de bodem plaatsvinden. Daarom maakt de zorg voor de grondwaterkwaliteit deel uit van het bodembeschermingsbeleid, dat is geregeld

in de Wet bodembescherming. De uitvoering daarvan berust bij provincies en gemeenten.

- **Muskusratten- en beverrattenbeheer**

Deze taak bestaat uit het tegengaan van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten. Deze taak, die is geregeld in de Waterschapswet en de Waterwet, is in 2011 overgegaan van de provincies naar de waterschappen. Momenteel vangen de waterschappen circa 53.000 muskusratten per jaar. Overigens leiden ook bevers door hun graafwerk steeds meer tot hoofdbreken bij de waterschappen.

- **Vaarwegbeheer**

Vaarwegbeheer is de zorg om scheepvaart mogelijk te maken en te houden. Deze taak bestaat uit het op diepte houden van de vaarwegen, het onderhouden van beschoeiingen en de bediening van sluizen en bruggen. Daarmee vormt het vaarwegbeheer een onderdeel van het watersysteembeheer. Het vaarwegbeheer wordt uitgevoerd door het Rijk en de 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 en maken als zodanig deel uit van het vaarwegbeheer.

- **Rioleringszorg**

Deze taak behoort strikt genomen weliswaar niet tot het waterbeheer, maar heeft een nauwe verwevenheid met het waterkwaliteitsbeheer en het zuiveringsbeheer. De rioleringszorg ligt bij de gemeenten en is geregeld in de Wet milieubeheer (straks de Omgevingswet), die de gemeenten opdraagt om te zorgen voor aanleg, beheer en onderhoud van de riolering. Ook verplicht deze wet gemeenten tot het vaststellen van rioleringsplannen. Met de riolering zamelen de gemeenten hemel- en afvalwater in en transporteren dit naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen. De gemeenten kunnen deze taak (tezamen met hun in de Waterwet opgenomen zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en de stedelijke grondwaterstand) via een rioolheffing bekostigen.

- **Drinkwatervoorziening**

Ook deze taak behoort strikt genomen niet tot het waterbeheer. Doordat het grond- en oppervlaktewater de grondstof vormt voor ons drinkwater, is er echter wel een nauwe relatie. De drinkwatervoorziening ligt in handen van een tiental drinkwaterbedrijven en is geregeld in de Drinkwaterwet. Drinkwaterbedrijven zijn, met uitzondering van Waternet (samenwerkingsverband van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de Gemeente Amsterdam), private bedrijven. Doordat de Drinkwaterwet echter voorschrijft dat de aandelen van deze bedrijven, en dus de eigendom, in handen van overheden moeten zijn, kunnen zij als semi-publieke organisaties worden aangemerkt.

- **Wegenbeheer**

Deze taak bestaat uit de zorg voor de instandhouding en bruikbaarheid van de wegen, met inbegrip van de bevordering van de verkeersveiligheid. Het wegenbeheer berust bij het Rijk, provincies, gemeenten en een vijftal waterschappen<sup>2</sup> in het westelijk deel van ons land. De wegentaak is geregeld in de Wegenwet. De wegen die de waterschappen in beheer hebben, zijn vooral wegen in het buitengebied en op waterkeringen.

Uit het voorgaande overzicht blijkt allereerst dat het waterbeheer in Nederland een publieke aangelegenheid is en sterk decentraal vormgegeven is. De uitvoering berust vooral bij de overheid, die overigens voor de feitelijke aanleg van dijken, gemalen, zuiveringsinstallaties e.d. en voor onderhoudsactiviteiten veelal het bedrijfsleven inschakelt. Ook komt naar voren dat, anders dan in veel landen, de waterketen (drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering) in Nederland niet door één (overheids)instantie, maar door drie partijen wordt behartigd. Dit zijn de drink-

waterbedrijven, gemeenten en waterschappen. Deze organisatorische structuur is historisch gegroeid. Door onderlinge samenwerking geven de verschillende partijen invulling aan de samenhang tussen de diverse elementen van de waterketen. De Waterwet verplicht waterschappen en gemeenten ook expliciet om hun taken en bevoegdheden in het waterbeheer onderling af te stemmen, met name waar het de relatie tussen riolering en zuivering van afvalwater betreft (de zgn. afvalwaterketen). In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## 1.4 Samenwerking

Bij het waterbeheer zijn alle overheden in ons land en de drinkwaterbedrijven betrokken. Daarnaast is het waterbeheer verweven met andere overheidstaken, zoals ruimtelijke ordening en milieu. Waterschappen werken met diverse overheden (en hun samenwerkingsverbanden), maatschappelijke organisaties, bedrijven, inwoners en met elkaar samen om de doelen te bereiken. Dit gebeurt via diverse vormen.

<sup>2</sup> Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Waterschap Hollandse Delta, Waterschap Rivierenland en Waterschap Scheldestromen. Samen beheren zij zo'n 6.000 km wegen en 1.000 km fietspaden.



|  |   |
|--|---|
| <p><b>Gemeenschappelijke organisaties:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unie van Waterschappen</li> <li>• STOWA</li> <li>• Waterschapshuis</li> <li>• Informatiehuis Water</li> </ul>  | <p><b>Samenwerkende waterschappen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muskus- en beverrattenbeheer</li> <li>• Laboratoria</li> <li>• Belastingkantoren (samen met gemeenten)</li> </ul> |
| <p><b>Samenwerking in de watersector:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking in de waterketen</li> <li>• Hoogwaterbeschermingsprogramma</li> <li>• Deltaprogramma</li> <li>• Samenwerkingsregio's klimaatadaptatie</li> </ul> | <p><b>Internationale samenwerking:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dutch Water Authorities</li> <li>• Blue Deal</li> </ul>   |

**Figuur 3: Samenwerkende waterschappen**

### Gemeenschappelijke organisaties

De waterschappen zijn verenigd in de Unie van Waterschappen. Zij vertegenwoordigt de waterschappen in het nationale en internationale speelveld, behartigt de belangen van de waterschappen en stimuleert kennisuitwisseling en samenwerking (zie hoofdstuk 6).

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders (veelal de waterschappen) in Nederland. De STOWA ontwikkelt, vergaart, verspreidt en draagt bij aan de implementatie van toegepaste kennis die de waterbeheerders nodig hebben om de opgaven waar zij in hun werk voor staan, goed uit te voeren. Deze kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.

Het Waterschapshuis is de regie-, beheer-, en uitvoeringsorganisatie op het gebied van digitale informatievoorziening en transformatie van de waterschappen. Het Informatiehuis

Water is een samenwerkingsprogramma tussen Rijkswaterstaat, de provincies en de waterschappen. Samen werken alle waterbeheerders aan uniforme, toegankelijke én bruikbare informatie over water, ook ter voldoening aan de rapportageverplichtingen, zoals die van de Kaderrichtlijn water en op het gebied van waterveiligheid.

### Samenwerking in de watersector

Daarnaast werken de waterschappen met andere organisaties samen op een aantal terreinen van het waterbeheer.

Samenwerking in de (afval)waterketen vindt plaats tussen waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Dit kan zijn op organisatorisch en beleidsmatig vlak, beheersmatig of technisch-inhoudelijk. Vooral interacties in de afvalwaterketen (riolering - rioolwaterzuivering en het ontvangend watersysteem) zijn daarbij belangrijke technische en beheersmatige aandachtspunten. Deze samenwerking is formeel bekrachtigd in het Bestuursakkoord

Waterketen in 2007 en het Bestuursakkoord Water in 2011.

Verder werken waterschappen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma samen met Rijkswaterstaat aan de bescherming van Nederland tegen overstromingen. Dat doen deze partijen op basis van afspraken, vastgelegd in het Bestuursakkoord Water 2011. De belangrijkste afspraak is dat het Rijk en de waterschappen samen de verantwoordelijkheid dragen en beide 50% bijdragen aan de uitgaven. Het programma wordt jaarlijks geactualiseerd en steeds voor een periode van zes jaar opgesteld (begonnen voor de periode 2014-2019), met een doorkijk naar de volgende zes jaar. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma maakt onderdeel uit van het Deltaprogramma en de financiering daarvan van het Deltafonds.

Ook in het Deltaprogramma werken de waterschappen samen met het Rijk, de provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers aan:

- Nederland nu en in de toekomst beschermen tegen overstromingen;
- zorgen voor voldoende zoetwater;
- de inrichting van het land klimaatbestendig maken.

Onder het Deltaprogramma is ook een samenwerking opgezet om klimaatadaptatie gezamenlijk op te pakken.

### Samenwerkende waterschappen

De waterschappen werken daarnaast onderling samen als het gaat om de bestrijding van muskus- en beverratten. Niet elk

waterschap heeft zijn eigen bestrijdingsafdeling, maar deze zijn in Nederland in een aantal regionale verbanden tussen waterschappen gestationeerd. De bestrijders worden dan vaak aangestuurd door één waterschap, maar zijn meestal werkzaam in meerdere waterschappen. Ten slotte is er ook onderlinge samenwerking als het gaat om het heffen en innen van belasting (met gemeenten), het analyseren van watermonsters in laboratoria en slibverwerking.

### Internationale samenwerking

The Blue Deal maakt het mogelijk om samen met lokale partners voor een bepaalde periode in andere landen te werken aan schoon, duurzaam en veilig waterbeheer met subsidies vanuit het NWB-fonds, de lokale partners en het Rijk (zie hoofdstukken 5 en 6). Hun buitenlandse activiteiten verrichten de waterschappen onder de naam Dutch Water Authorities.<sup>3</sup>

### Wettelijke instrumenten voor afstemming

Met het oog op het bereiken van de noodzakelijke interbestuurlijke afstemming bestaat er een aantal wettelijke instrumenten.

Het *waterakkoord* is een instrument, primair bedoeld voor de waterbeheerders, om met het oog op een samenhangend en doelmatig waterbeheer afspraken te maken. Die afspraken zien in de praktijk op de hun beheersgebied overstijgende aspecten van het beheer. Ook andere overheden (provincies en gemeenten) kunnen zich bij een dergelijk waterakkoord aansluiten.

<sup>3</sup> Zie <https://dutchwaterauthorities.com>.

Daarnaast verplicht de Waterwet waterschappen en gemeenten hun taken en bevoegdheden op elkaar af te stemmen met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer. De samenwerking in de afvalwaterketen wordt daarbij in het bijzonder genoemd als onderwerp van afstemming, waarbij het gaat om de relatie tussen de riolering (gemeenten) en de zuivering van afvalwater (waterschappen). Andere onderwerpen waarbij samenwerking en afstemming van groot belang zijn, zijn bijvoorbeeld de vaststelling van ruimtelijke plannen, waarbij het waterschap de gemeente adviseert over de waterhuishoudkundige gevolgen (*watertoets*), en de advisering van gemeenten door de waterschappen bij vergunningverlening en handhaving van lozings op de riolering (de zogenoemde indirecte lozings).

Los van deze wettelijke bepalingen moet uiteraard sprake zijn van een goede onderlinge afstemming tussen de diverse waterbeheerders.

### Bestuurlijk overleg

Onder voorzitterschap van de premier vindt periodiek het Overhedenoverleg plaats. In dat overleg spreken het Rijk, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen over meer algemene beleidsvraagstukken. Verder vindt afstemming plaats in het Bestuurlijk Overleg Water, waarin onder voorzitterschap van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven periodiek overleggen over het te voeren waterbeleid. Ook overleggen de waterschappen in het kader van goede

interbestuurlijke (financiële) verhoudingen samen met provincies en gemeenten periodiek met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Financiën.

### Bestuursakkoorden

#### Bestuursakkoord Water

Interbestuurlijke samenwerking vindt ook plaats in het kader van bestuursakkoorden. Zo is in 2011 in het Bestuursakkoord Water een groot aantal afspraken vastgelegd om het waterbeheer in ons land doelmatiger te maken. De belangrijkste achtergrond hiervan is dat er al een aantal jaren in het waterbeheer sprake was van sterk stijgende kosten, omdat er aan steeds meer en hogere eisen moest worden voldaan. Om er voor te zorgen dat het waterbeheer desondanks voor burgers en bedrijven betaalbaar blijft, hebben Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven een bestuursakkoord afgesloten en daarin afgesproken dat zij gezamenlijke een doelmatigheidswinst zullen nastreven die tot en met 2020 geleidelijk oploopt tot jaarlijks € 750 miljoen ten opzichte van 2010.<sup>4</sup> Eind 2017 bedroeg de kostenbesparing al € 780 miljoen. In 2019 werd een besparing van € 1,072 miljard gerealiseerd.

<sup>4</sup> Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit € 450 miljoen in de waterketen, waarvan € 380 miljoen bij waterschappen en gemeenten en € 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven, en € 300 miljoen in het beheer van het watersysteem door Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. De Rijksbegroting wordt hierbij met € 200 miljoen per jaar ontlast.

Eind 2018 hebben de partners een addendum op het Bestuursakkoord Water vastgesteld, waarin onder meer aanvullende afspraken zijn opgenomen over de kansen die de informatiesamenleving biedt, de risico's van digitale dreigingen (cybercrime) en de implementatie van de Omgevingswet.

### Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Het Rijk en medeoverheden (provincies, gemeenten en waterschappen) werken samen als één overheid om de grote maatschappelijke opgaven aan te pakken. Te denken valt hierbij aan de energietransitie, klimaatadaptatie en woningbouw. Hoe de samenwerking eruit moet zien en welke spelregels daarbij in acht worden genomen, is vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen<sup>5</sup>. Begin 2023 is de tekst van de Code herzien. Het Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen hebben hier samen aan gewerkt. De tekst van de vorige Code stamde uit 2013.

### Overige akkoorden

Verder zijn ook op deelreinen van het waterbeheer bestuurlijke afspraken gemaakt. De Routekaart Afvalwaterketen 2030, de Green Deal en Fosfaatakkoord, het Klimaatakkoord en het eind 2018 tot stand gekomen Bestuursakkoord Klimaatadaptatie zijn hier voorbeelden van. Ook kan gedacht worden aan het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet dat in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet tussen het Rijk en de decentrale overheden tot stand kwam en aan het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Oprachtgeven en Inkopen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, dat eind 2022 door de waterschappen ondertekend is.

<sup>5</sup> <https://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-2-code-interbestuurlijke-verhoudingen>



## 2 Taken en wettelijke basis van het waterschap

De waterschappen zijn in de afgelopen decennia zeer effectief geweest bij het aanpakken van de grote opgaven waar zij voor stonden en staan. Deze effectiviteit is vooral te danken aan een goede invulling van de drie bouwstenen voor succesvol regionaal waterbeheer:

- een stevige juridische basis en adequate juridische instrumenten;
- een adequate democratische legitimatie;
- voldoende financiële middelen door een eigen belastingstelsel.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op eerstgenoemde bouwsteen. De overige bouwstenen komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

### 2.1 Waterbeheer

Waterschappen zijn op regionaal en lokaal niveau verantwoordelijk voor het waterbeheer. Het begrip 'waterbeheer' kan daarbij omschreven worden als dat deel van de overheidszorg dat betrekking heeft op het keren van water, de waterhuishouding

(oppervlaktewater en grondwater in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin) en de vaarwegen en dat als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en de bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Uit deze omschrijving blijkt tegelijkertijd dat de waterschappen met hun taakuitoefening invulling geven aan artikel 21 van de Grondwet: *'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'*. Door klimaatverandering, voortgaande zeespiegelstijging, bodemdaling en de verstedelijking groeit het belang van een goede uitoefening van het waterbeheer. Een vijftal waterschappen is overigens ook belast met het wegenbeheer. Deze taak valt wel binnen het iets bredere begrip 'waterstaatszorg', maar niet binnen het begrip 'waterbeheer'.

Het waterbeheer wordt uitgeoefend door middel van infrastructurele werken: de waterstaatswerken, zoals rivieren, meren, kanalen, grachten, sloten, dijken, duinen, kades, gemalen, sluisen, stuwen, duikers, bruggen en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Voor het bewoonbaar houden van ons land zijn deze waterstaatswerken van cruciale betekenis. Via verordeningen – ook wel Keuren genoemd – stellen de waterschappen de goede staat en werking daarvan veilig. Zo is het in algemene zin verboden om op, in, boven of onder waterstaatswerken zonder vergunning van het waterschap activiteiten te verrichten, zoals bouwen, graven en het aanbrengen van beplantingen. Het cruciale belang van deze waterstaatswerken blijkt ook uit het Wetboek van Strafrecht, waarin het opzettelijk beschadigen van dergelijke werken strafbaar is

gesteld. Sinds 2012 beschikken de waterschappen bovendien ook over de bestuurlijke strafbeschikking. Met dit strafrechtelijke instrument kunnen zij bij relatief lichte overtredingen van onder meer de Keur direct een figuurlijke tik op de vinger uitdelen.

Het waterbeheer in ons land is geregeld in de Waterschapswet, de Waterwet en de verordeningen van decentrale overheden. Deze wetten tezamen vormen de belangrijkste bron van het waterrecht. Het Nederlandse waterbeheer wordt echter tevens sterk beïnvloed door Europese regelgeving. Bekende voorbeelden daarvan vormen de Europese Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's. Daarnaast kan gedacht worden aan Europese richtlijnen over drinkwater, zwemwater, grondwater en stedelijk afvalwater. Aangezien deze richtlijnen door de nationale wetgever vertaald moeten worden in nationale wet- en regelgeving, zijn die van grote invloed op de praktijk van het waterbeheer in ons land. Bovendien hebben deze Europese regels voorrang op onze nationale rechtsregels.

Het waterbeheer vormt weliswaar een afzonderlijk terrein van overheidszorg, maar heeft veel raakvlakken met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurbeheer. Een goede afstemming met deze beleidsterreinen is dan ook nodig. Men spreekt daarbij wel van 'integraal waterbeheer', waarin niet alleen rekening wordt gehouden met de relaties binnen het waterbeheer zelf (oppervlaktewater en grondwater, zowel wat betreft kwantiteit als kwaliteit), maar ook met de relaties met genoemde andere beleidsterreinen. Een mooi

voorbeeld daarvan vormt de wettelijk verplichte watertoets. In provinciale en gemeentelijke plannen op het terrein van de ruimtelijke ordening moeten de gevolgen daarvan voor de waterhuishouding worden aangegeven. Deze watertoets moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat niet (ondoordacht) op uit waterstaatkundig oogpunt minder gelukkige locaties nieuwe stadswijken of industrieterreinen aangelegd worden. Het vormt een tastbaar bewijs van de wens om de relatie tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening te versterken. Die wens wordt met name door klimaatverandering meer en meer noodzaak. Het kabinet Rutte IV heeft in haar regeerakkoord dan ook opgenomen dat: “water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming. Om die reden worden waterschappen daarbij eerder betrokken en krijgt de watertoets een dwingender karakter.”<sup>6</sup> De komende periode zetten waterschappen samen met de relevante maatschappelijke partners alles in het werk om water en bodem ook echt sturend te laten zijn bij ruimtelijke planvorming.

## 2.2 Ontwikkeling van het waterschapsbestel

### Naar een Waterschapswet

Op 1 januari 1992 trad de Waterschapswet in werking. Vanaf dat moment beschikten de waterschappen – net als de provincies en de gemeenten – over een eigen organieke wet, waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wettelijk zijn verankerd.

De totstandkoming van deze wet vormde het sluitstuk van een aantal studies over het waterschapsbestel in de tweede helft van de vorige eeuw.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Zie uitgebreider: H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar (diss.)*, Den Haag 2009.

<sup>6</sup> Kabinet Rutte IV, Omzien naar elkaar. Vooruitkijken naar de toekomst (coalitieakkoord 2021-2025), p. 14.

In 1968 werd door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat de Studiecommissie Waterschappen in het leven geroepen. 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 voor het waterschap. Voorts pleitte de commissie voor het tot stand brengen van een algemene Waterschapswet. Daarin zouden de hoofdlijnen van de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen en van de wijze waarop hun taakuitoefening moet plaatsvinden, moeten worden vastgelegd.

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, waaraan een goede organisatie van de waterstaatszorg moet voldoen:

- de waterstaatszorg moet doelmatig kunnen worden uitgeoefend;
- zij moet waar mogelijk gedecentraliseerd worden uitgeoefend;
- de uitoefening van de waterstaatszorg moet geschieden met afweging en behartiging van alle betrokken belangen.

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. Ook onderschreef de regering het pleidooi voor het tot stand brengen van een algemene Waterschapswet.

In 1978 aanvaardde de Tweede Kamer de regeringsnota. De Tweede Kamer bleek daarbij in hoge mate eenstemmig over de noodzaak van het (voort)bestaan van het waterschap en zijn eigen positie in het staatsbestel. Ook stemde de Tweede Kamer in met het regeringsvoornemen om een Waterschapswet tot stand te brengen. Die Waterschapswet was inmiddels ook door de Grondwetsherziening van 1983, die duidelijk de sporen draagt van het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en de regeringsnota, noodzakelijk geworden. Artikel 133 van de Grondwet luidt sindsdien als volgt:

1. De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.
2. De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
3. De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

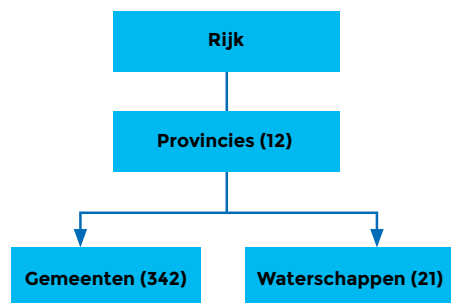
## Opschaling

Tekenend voor het Nederlands waterbeheer is de enorme schaalvergroting die de waterschappen de afgelopen 70 jaar hebben doorgemaakt. Van de circa 2.650 waterschappen in 1950 zijn er momenteel nog 21 over. Dit schaalvergrotingsproces kent een drietal hoofdredenen. In de eerste plaats de watersnoodramp van 1 februari 1953, waarbij 1.836 mensen om het leven kwamen en enorme financiële schade werd aangericht. Deze ramp betekende het einde voor veel kleine waterschappen. Zo kende alleen de provincie Zeeland in 1950 al meer dan 300 waterschappen. Nu is het waterschap Scheldestromen het enige Zeeuwse waterschap. In de tweede plaats 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 namelijk een stevig bestuurlijk en financieel draagvlak. In sommige delen van het land leidde dit tot de oprichting van zuiveringsschappen: waterschappen die alleen belast waren met de waterkwaliteitstaak. 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 zogenoemde all in-waterschappen - zouden moeten worden uitgevoerd. In 2005 was dit laatste gerealiseerd, waarbij het opmerkelijk is dat vrijwel alle waterschapsfusies van de afgelopen 25 jaar op initiatief van de waterschappen zélf tot stand zijn gekomen. Er was dus geen druk vanuit de provincie of het

Rijk nodig. Met uitsluitend all in-waterschappen kwam een einde aan de situatie uit het verleden waarin binnen een zelfde gebied vaak verschillende waterschappen met diverse taken actief waren. De opschaling is de professionaliteit, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het waterschapsbestel zeker ten goede gekomen en heeft de kwetsbaarheid verminderd. Er zijn momenteel 21 all in-waterschappen, die met hun circa 12.000 medewerkers op regionaal en lokaal niveau, de totale waterkerings- en de waterhuishoudingszorg inclusief het zuiveringsbeheer en soms het wegenbeheer voor hun rekening nemen.

## Staatsrechtelijke positie

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 terrein van het waterbeheer. Hiërarchisch gezien staat het waterschap op gelijke hoogte met de gemeente. De provincie vervult, zoals ook uit het eerdergenoemde Grondwetsartikel blijkt,



Figuur 4: verhouding tussen overheden

een belangrijke rol ten aanzien van de waterschapsorganisatie. Zij is namelijk belast met het oprichten, opheffen, reglementeren van en het houden van toezicht op de waterschappen.

## 2.3 De Waterschapswet

De Waterschapswet regelt de wezenskenmerken van het waterschap.<sup>8</sup> Juist die wezenskenmerken, waaronder de bestuurlijke en financiële structuur, onderscheiden het waterschap van andere overheden.

### Het Waterschap

Het eerste artikel van de Waterschapswet karakteriseert het waterschap als een openbaar lichaam dat de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel heeft. Deze omschrijving bevat drie elementen. Het eerste element is dat het waterschap een lichaam van openbaar bestuur is en dus deel uitmaakt van de Nederlandse 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. Zo nodig kan het waterschap de naleving van deze besluiten afdwingen door het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een bestuurlijke dwangsom, het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking of het opmaken van een strafrechtelijk proces-verbaal.

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 zoals provincies en gemeenten - onderdeel van het zgn. territoriaal gedecentraliseerde bestuur. De grenzen van het waterschapsgebied zijn, zoals eerder aangegeven, geen willekeurige streep op de kaart, maar waterstaatkundig bepaald (deelstroomgebieden, afwateringsgebieden, dijkringen) en wijken daardoor bijna per definitie af van de provinciale en gemeentelijke grenzen.

Het derde element is dat de taken van het waterschap uitsluitend kunnen liggen op het terrein van het waterbeheer (of de iets bredere term 'waterstaatszorg'). Dat is anders dan bijvoorbeeld bij een gemeente. De taken van een gemeente worden alleen beperkt doordat een hogere instantie bepaalde taken of bevoegdheden aan zich getrokken heeft. Een gemeente houdt zich daardoor met een breed pallet aan taken bezig (onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, openbare orde etc.) en kan ook geheel nieuwe taken oppakken. De taak van het waterschap is dus beperkt en ligt tevoren vast, waarmee het waterschap een zuivere vorm van functioneel bestuur is.

### Taken

De taken van het waterschap staan eveneens omschreven in het eerste artikel van de Waterschapswet: (1) de zorg voor het watersysteem en (2) de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Het gaat dan meer concreet om de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding, inclusief het zuiveringsbeheer en

<sup>8</sup> Zie uitgebreider: H.J.M. Havekes en W.J. Wensink (red.), De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar, Kluwer 2015.

- eventueel - de zorg voor andere waterstaatsaangelegenheden, zoals de (vaar) wegeenzorg. De (3) bestrijding van muskus- en beverratten moet sinds 2011 aan dit lijstje van deeltaken worden toegevoegd. Deze taak is overgeheveld van de provincies naar de waterschappen.

### Waterschapsreglement

De provincie draagt in het waterschapsreglement taken op aan het waterschap. Dat deze taakopdracht niet vrijblijvend is, komt tot uiting in het tweede artikel van de Waterschapswet. Daarin is namelijk bepaald dat genoemde taken aan waterschappen worden opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Dit krachtig geformuleerde decentralisatiebeginsel verhindert dus dat de provincie besluit om bijvoorbeeld de waterkeringszorg maar zelf uit te oefenen of aan gemeenten op te dragen. Zonder twijfel zou de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de vereiste goedkeuring aan een dergelijk waterschapsreglement onthouden.

Andere belangrijke bepalingen van de Waterschapswet betreffen de samenstelling van de waterschapsbesturen en de bevoegdheid van het waterschap om belastingen te heffen om zijn taakuitoefening te kunnen bekostigen. In de volgende hoofdstukken komen deze onderwerpen nader aan de orde.

## 2.4 De Waterwet

Met de inwerkingtreding van de Waterwet op 22 december 2009 werd een flinke integratieslag gemaakt. Een achttal waterwetten werd geïntegreerd in één Waterwet.<sup>9</sup> Tot die tijd was de Nederlandse waterwetgeving nogal verbrokkeld. Voor elk onderdeel van het waterbeheer was in de loop der jaren een aparte wet opgesteld. Al deze wetten kenden hun eigen afwegingskader, juridische instrumenten, procedures en beroepsgang. Deze verbrokkeling is historisch gezien wel verklaarbaar. Meestal werd naar aanleiding van een 'ramp' (langdurige droogte, dreigende overstroming e.d.) een nieuwe wet opgesteld, maar zij belemmerde de praktische hanteerbaarheid en uitvoerbaarheid en miskende bovendien de intrinsieke samenhang binnen het waterbeheer. Met de inwerkingtreding van de Waterwet kwam daar verandering in.

De Waterwet is verder uitgewerkt in het Waterbesluit, de Waterregeling en verordeningen van provincies en waterschappen. Waar de Waterschapswet fundamentele zaken regelt als de taken van het waterschap, de inrichting ervan en de samenstelling van het bestuur regelt de Waterwet vooral hoe het waterschap zijn taken moet uitvoeren en over welke bevoegdheden het daarbij beschikt.

Naast de Waterschapswet en de Waterwet zijn voor het waterbeheer nog relevant: de Wet milieubeheer (voor wat betreft het (gemeentelijk) rioleringsbeheer en de Drinkwaterwet (voor wat betreft de drinkwatervoorziening).

<sup>9</sup> Zie voor een praktische toelichting op deze wet: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Wegwijzer Van Waterwet naar Omgevingswet*, Kluwer 2018.

## 2.5 Toezicht

In de Waterschapswet en de Waterwet is het toezicht op de waterschappen geregeld. Toezicht kan worden onderscheiden in horizontaal en verticaal toezicht. Horizontaal toezicht vindt binnen een overheidsorganisatie zelf plaats, terwijl verticaal toezicht berust bij een 'hogere' overheid.

### Horizontaal toezicht

Bij een waterschap oefent het algemeen bestuur het horizontale toezicht op het dagelijks bestuur uit. Het algemeen bestuur baseert zich hierbij op de formele en informele verantwoording die het dagelijks bestuur over de uitvoering van het beleid aflegt. Daarbij kan het algemeen bestuur ook gebruik maken van de informatie van twee organen die haar hierbij terzijde staan, de accountant en de rekenkamer.

### Accountant

Op grond van de Waterschapswet moet een gecertificeerde accountant de jaarrekening van het waterschap controleren voordat deze door het algemeen bestuur wordt behandeld. Wat betreft de financiële feiten die in de jaarrekening zijn opgenomen, controleert de accountant de getrouwheid en tot en met de jaarrekening over 2024 ook de rechtmatigheid. Met zijn 'getrouwbeeldverklaring' geeft de accountant aan in hoeverre de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer getrouw in de jaarrekening zijn weergegeven. De rechtmatigheidsverklaring geeft aan in hoeverre de uitkomsten tot stand zijn gekomen met in acht name van externe en interne regelgeving. Met ingang van de jaarrekening 2025 vervalt de rechtmatigheidsverklaring van de accountant.

Dit hangt samen met de komst van de rechtmatigheidsverklaring van het dagelijks bestuur in de jaarrekening. De accountant gaat deze rechtmatigheidsverklaring controleren als onderdeel van zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening.

### Rekenkamer

Veel waterschappen kennen een rekenkamer, die onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het dagelijks bestuur gevoerde beleid. De rekenkamer heeft als doel om de controlerende rol van het algemeen bestuur te ondersteunen en kan dan ook als een adviesorgaan van het algemeen bestuur worden gezien. De waterschappen zijn tot 1 januari 2024 niet verplicht om een rekenkamer in te richten. Dit is anders dan bij Rijk, provincies en gemeenten. Het algemeen bestuur van een waterschap geeft aan wat nodig en gewenst is. Het is mogelijk om met meerdere waterschappen een rekenkamer in te richten. Hierdoor kunnen kennis, budgetten en ondersteuning gebundeld worden.

Op 1 januari 2024 moeten de waterschappen beschikken over een onafhankelijke rekenkamer, waarin geen leden uit het algemeen bestuur zelf mogen plaatsnemen. Deze datum is gekozen om de nieuwe algemeen besturen van de waterschappen, die op 15 maart 2023 zijn gekozen, in staat te stellen zich uit te spreken over de samenstelling van de rekenkamer die haar gaat ondersteunen.

### Verticaal toezicht

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbinnen steeds de mogelijkheid moet bestaan om beslissingen



van een decentrale overheid vanwege hogere belangen te 'corrigeren'. Daarbij kunnen verschillende vormen van toezicht worden onderscheiden: preventief, repressief en positief toezicht.

Bij *preventief toezicht* gaat het om goedkeuring van besluiten van een lager orgaan door een hoger orgaan. Een voorbeeld hiervan zijn projectplannen van de waterschappen die op grond van de Waterwet door de provincie moeten worden goedgekeurd. Bij *repressief toezicht* moet vooral worden gedacht aan het schorsen en vernietigen van besluiten van het waterschap door de provincie op grond van de Waterschapswet, wanneer deze van mening is dat die besluiten in strijd zijn met regelgeving en/of het algemeen belang. In de praktijk komt dit overigens sporadisch voor. Het hogere orgaan grijpt dan achteraf in als het besluit van het lagere orgaan reeds is genomen. Deze beide vormen worden ook wel aangeduid als negatief toezicht.

Bij *positief toezicht* oefent het hogere orgaan vooraf invloed uit op het lagere orgaan. Het hogere orgaan kan het lagere orgaan opdragen bepaalde besluiten te nemen (een zogenaamde aanwijzing) of die besluiten zelf nemen. De regeling in de Waterwet voorziet aldus in relatief vergaande toezichtbevoegdheden voor provincie en Rijk. Zo kunnen met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer regels gesteld worden over de door de waterschappen te verstrekken informatie of ter zake van de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van plannen, besluiten of waterakkoorden. Indien een samenhangend en doelmatig regionaal

waterbeheer dat vereist, kan de provincie - en dat gaat nog een stap verder - het waterschap voorts een aanwijzing geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden. Een overeenkomstige bevoegdheid bestaat er voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken.

## 2.6 Inspraak en rechtsbescherming

Waterschappen kunnen als overheid regels vaststellen en besluiten nemen die burgers binden (verordeningen, onder meer op het terrein van de belastingheffing). Deze besluiten komen in het algemeen niet tot stand dan nadat daarover inspraak heeft plaatsgevonden. De waterschappen hebben dit in een inspraakverordening vastgelegd. Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet experimenteren veel waterschappen met allerlei vormen van participatie.

Tegen de besluiten op basis van de verordeningen, bijvoorbeeld een belastingaanslag of een vergunning, staat bezwaar en vervolgens beroep open bij de bestuursrechter. Het algemene regime van de Algemene wet bestuursrecht is hierbij van toepassing.

### Nationale Ombudsman

Over gedragingen van bestuursorganen van het waterschap kan een klacht worden ingediend bij de Nationale ombudsman. Deze vorm van aanvullende rechtsbescherming is een twintigtal jaren geleden op aandrang van de Unie van Waterschappen tot stand gekomen. Daarmee waren de waterschappen de eerste decentrale overheden die onder de

competentie van de Nationale ombudsman vallen. Jaarlijks ontvangt de ombudsman circa 100 klachten over de waterschappen, die niet zelden de kwijschelding van waterschapsbelastingen betreffen.

## 2.7 De Omgevingswet

Een belangrijke ontwikkeling is de komst van de Omgevingswet. Bedoeling is dat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking treedt. Dan zal de Waterwet grotendeels opgaan in de nieuwe Omgevingswet.<sup>10</sup>

In 2016 stemde de Eerste Kamer met grote meerderheid in met het wetsvoorstel Omgevingswet. Daarmee werd een belangrijke stap gezet om wet- en regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen. De kern van het omgevingsrecht wordt gevormd door wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water. Het Kabinet Rutte I beoogde een stelselherziening aan te brengen in het huidige omgevingsrecht. De Omgevingswet, waarin 26 wetten gebundeld worden, moet hiervoor het fundament bieden.

### Van Waterwet naar Omgevingswet

Veel zaken uit de Waterwet komen op eenzelfde manier terug in de Omgevingswet. In 2013 is in een afsprakenkader tussen de Unie van Waterschappen en het toenmalige

Ministerie van Infrastructuur en Milieu onder andere afgesproken dat diverse bevoegdheden blijven zoals ze nu zijn en is het belang van integraal waterbeheer onderschreven.<sup>11</sup> Hoewel instrumenten op een vergelijkbare manier terugkomen in de Omgevingswet, zal deze wet grote consequenties hebben voor de waterbeheerders. Zo zullen de waterschappen onder meer een waterschapsverordening moeten opstellen, die in de plaats komt van de bestaande keuren. Deze consequenties vloeien voor een belangrijk deel voort uit de doelen van de Omgevingswet.

### Verbeterdoelen

De Omgevingswet kent een aantal verbeterdoelen, namelijk een inzichtelijker omgevingsrecht, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte (flexibeler besluitvorming) en een snellere en betere besluitvorming over projecten. Deze doelen zijn niet alleen met een nieuwe wet te realiseren. Daarom is er een gezamenlijk programma door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen opgestart waarmee de Omgevingswet in de praktijk wordt geïmplementeerd. Zo werken de samenwerkende overheden aan een nieuw digitaal stelsel en is inmiddels een nieuw informatiepunt ingericht.<sup>12</sup> Daarnaast zal de toekomstige gebruiker van de wet op verschillende manieren worden geholpen om te kunnen werken 'in de geest van de Omgevingswet'. Dit betekent meer samen-

<sup>10</sup> Zie voor de belangrijkste consequenties van de integratie van de Waterwet in de Omgevingswet: M.J. Kraak en W.J. Wensink, *De Omgevingswet en de praktijk van de waterbeheerder*, H2O-online 25 februari 2016 en meer uitgebreid: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet*, Boom 2022.

<sup>11</sup> Te raadplegen via: <https://unievanwaterschappen.nl/publicaties/afsprakenkader-omgevingswet>.

<sup>12</sup> Zie: <https://iplo.nl>.

werking tussen overheden, vaardigheden om lokaal flexibel met nieuwe ontwikkelingen om te gaan en burgers en bedrijven te laten participeren bij overheidsprojecten. Sleutelwoord bij de Omgevingswet is 'vertrouwen'. Vertrouwen tussen overheden onderling en vertrouwen van de overheid in burgers en bedrijven.

### Kaderwet

De Omgevingswet zelf is een zogenoemde kaderwet. Veel zaken worden uitgewerkt in lagere regelgeving, namelijk in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Zo worden in het *Omgevingsbesluit* algemene en procedurele zaken opgenomen. Het *Besluit kwaliteit leefomgeving* richt zich tot overheden en bevat onder andere omgevingswaarden

(normen) voor de leefomgeving, zoals de normen voor primaire waterkeringen en waterkwaliteitsnormen. In het *Besluit kwaliteit leefomgeving* komen ook de instructieregels van het Rijk gericht tot decentrale overheden, zoals de verdringingsreeks (rangorde bij waterschaarste), regels over activiteiten bij de kust en regels over monitoring en informatie. In het *Besluit activiteiten leefomgeving* worden regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, zoals lozingen. Dit besluit is vergelijkbaar met het huidige *Activiteitenbesluit*. Het *Besluit bouwwerken leefomgeving* gaat over bouwen en is vergelijkbaar met het huidige *Bouwbesluit*. In de praktijk zullen dus veel vaker dan nu naast de wet ook de AMvB's erbij gepakt moeten worden.

### Kerninstrumenten van de Omgevingswet

#### De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten.

Het opstellen van een *omgevingsvisie* is verplicht voor het Rijk, provincies en gemeenten en is een integrale langetermijnvisie over de ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in het betreffende gebied. Grote delen van het huidige nationale waterplan en de regionale (provinciale) waterplannen zullen in een omgevingsvisie worden opgenomen. Waterschappen kunnen ook een omgevingsvisie opstellen - wat verschillende waterschap al gedaan hebben - om daarmee het gesprek met de medeoverheden aan te gaan. Ook kan waterschap in samenspraak met bijvoorbeeld een gemeente het waterdeel van de betreffende gemeentelijke omgevingsvisie schrijven.

Met de komst van de Omgevingswet moeten decentrale overheden één verordening opstellen voor hun gebied. De waterschapsverordening wordt de opvolger van de huidige keuren van de waterschappen. Door de Omgevingswet zullen de waterschappen die wegen beheren hun wegenkeur en keur moeten integreren. In voorbereiding op de komst van de Omgevingswet hebben de Unie van Waterschappen en Het Waterschapshuis samen met de waterschappen een handreiking voor een waterschapsverordening gemaakt.<sup>13</sup>

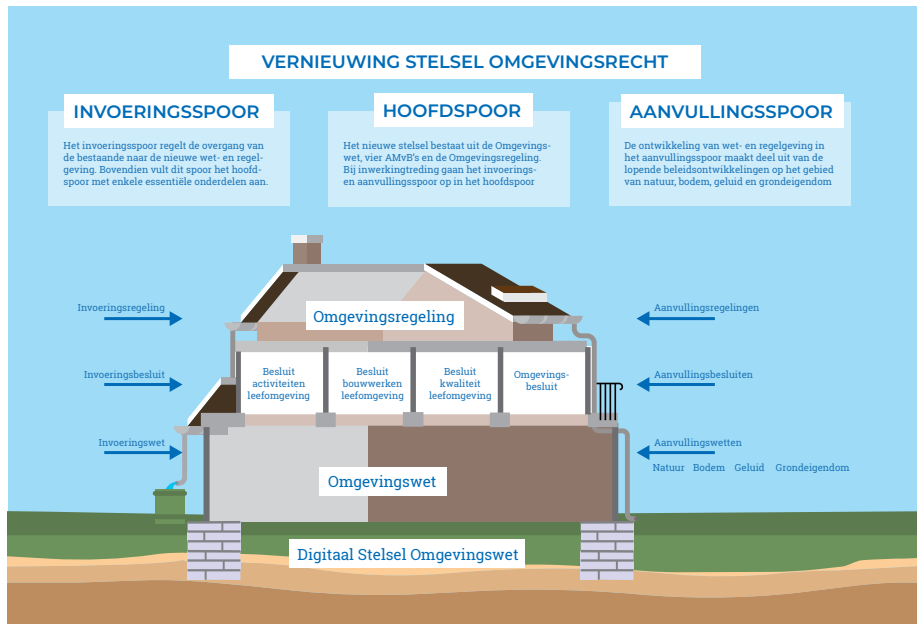
*Algemene rijksregels* zijn regels over activiteiten in de leefomgeving en zijn straks te vinden in het eerder genoemde *Besluit activiteiten leefomgeving* en *Besluit bouwwerken leefomgeving*. Naast algemene regels kent de Omgevingswet de *omgevingsvergunning*. De waterbeheerder blijft bevoegd voor vergunningverlening en handhaving van handelingen in het watersysteem. Voorbeelden zijn lozingen op oppervlaktewater, werkzaamheden in de beschermingszone van een waterkering of het onttrekken van water voor bijvoorbeeld beregening. De huidige watervergunning heet straks 'omgevingsvergunning voor een wateractiviteit' en wordt verleend door de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat).

Een *programma* bevat een uitwerking van het te voeren beleid en maatregelen om aan omgevingswaarden (normen) te voldoen. Voor een aantal onderwerpen moet verplicht een programma worden opgesteld. Zo moeten waterschappen verplicht een waterbeheerprogramma (opvolger van het huidige waterbeheerplan) opstellen. Ook provincies moeten een regionaal waterprogramma vaststellen. Het Rijk moet een nationaal waterprogramma vaststellen en tevens stroomgebiedsbeheerplannen, overstroomingsrisicobeheerplannen en een actieplan op grond van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Om aan de normen voor watersystemen te kunnen voldoen, voeren de waterbeheerders allerlei projecten uit. Voor de zwaardere projecten, bijvoorbeeld dijkversterkingsprojecten, kent de Waterwet een bijzondere

*Decentrale regelgeving* bestaat uit: provinciale omgevingsverordeningen, gemeentelijke omgevingsplannen en waterschapsverordeningen.

<sup>13</sup> [https://wilmaonline.nl/index.php/TROWA\\_Handreiking\\_Waterschapsverordening](https://wilmaonline.nl/index.php/TROWA_Handreiking_Waterschapsverordening).





procedure, namelijk de projectprocedure. Deze projectprocedure wordt onder de Omgevingswet vervangen door het *projectbesluit*. Nieuw is dat dit projectbesluit ook direct het omgevingsplan wijzigt. Ook kan het projectbesluit direct als omgevingsvergunning gelden voor activiteiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectbesluit.

## 2.8 Digitale transformatie

De digitale transformatie heeft een grote impact op ons dagelijks leven. De technologische ontwikkelingen gaan hard en zorgen voor een enorme dynamiek. Steeds vaker biedt digitalisering ook slimme oplossingen voor waterbeheer. Rioolwaterzuiveringen, gemalen, rioleringen, stuwen en sluizen zijn al complexe informatiesystemen geworden, die vaak op afstand bestuurd worden. Dijken zijn 'slim' gemaakt en bevatten sensoren die de waterschappen van waardevolle informatie voorzien.

Informatievoorziening en de ondersteunende ICT systemen zijn een fundamenteel onderdeel geworden van de primaire processen van waterschappen. De huidige primaire processen zijn en worden steeds meer informatie gedreven, zodat het werk nauwkeuriger, duurzamer en efficiënter verloopt. Tegelijkertijd zijn de processen hierdoor kwetsbaar geworden voor digitale aanvallen van binnen of buitenaf. Het is hiermee een uitdaging geworden om dit niet ten koste te laten gaan van de (informatie)veiligheid en bedrijfscontinuïteit.

Niet alleen in de aansturing van de primaire processen bij de waterschappen is informatie

cruciaal maar ook in het contact met de burgers en bedrijven is (uitwisseling van) informatie essentieel geworden. Een waterschap van vandaag de dag opereert proactief en omgevingsgericht. Een burger of bedrijf mag er van uit gaan dat de waterschappen transparant en helder in hun afwegingen zijn en dat essentiële informatie betrouwbaar en eenvoudig toegankelijk is. De waterschappen moeten permanent zorgdragen voor de integriteit van de systemen en processen en ervoor zorg dragen dat de online communicatie met burgers en bedrijven op een veilige manier verloopt. In het bijzonder hebben de waterschappen een verantwoordelijkheid ten aanzien van het waarborgen van de integriteit van persoonsgegevens en de daarvoor te treffen veiligheidsmaatregelen.

Digikompas<sup>14</sup> is de gezamenlijke visie van de waterschappen op hun dienstverlening in de informatiesamenleving. Om kansen te grijpen die de informatiesamenleving biedt, hebben de waterschappen afgesproken om hun basis op orde te brengen. De Unie van Waterschappen heeft samen met de waterschappen de baseline Basis op orde<sup>15</sup> vastgesteld. Hierin is het minimale ambitieniveau vastgelegd waaraan alle waterschappen moeten voldoen om bij te blijven op het gebied van digitalisering. De opgave voor de waterschappen in de komende periode is het aanpassen aan de voortdurende veranderingen in de digitale wereld. Het is belangrijk dat er binnen het

<sup>14</sup> Te raadplegen via: <https://unievandwaterschappen.nl/wp-content/uploads/2022/07/Digikompas-waterschappen.jpg>

<sup>15</sup> Te raadplegen via: <https://unievandwaterschappen.nl/publicaties/baseline-basis-op-orde>

waterschap een klimaat is waar digitale transformatie wordt gestimuleerd en waar de medewerkers de ruimte krijgen om met innovaties aan de slag te gaan. Daarbij informatieveilig denken en doen moet voor de waterschappen een vanzelfsprekendheid worden, vergelijkbaar met hoe de waterschappen van oudsher zorgen voor de waterveiligheid van het beheergebied.

## Wetgeving rondom digitale transformatie

De digitale transformatie is in volle gang. Vanwege de uiteenlopende facetten van digitale transformatie is er veel verschillende wetgeving vanuit Europa en de rijksoverheid ontstaan. De wet- en regelgeving is onder te verdelen in drie hoofdstromen: privacy & informatieveiligheid, digitale dienstverlening en transparantie. Hieronder wordt een aantal belangrijke voorbeelden genoemd, waaronder de belangrijkste Europese wetgeving die in de maak is:

### 1. Privacy & informatieveiligheid

#### Privacy

Op 25 mei 2018 is de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in werking getreden. De AVG zorgt ervoor dat de privacy van burgers en klanten beter worden beschermd. De Europese toezichthouders hebben de bevoegdheid gekregen om boetes tot € 20 miljoen op te leggen aan organisaties die de privacy van hun burgers of klanten onvoldoende beschermen.

#### Informatieveiligheid

Europa heeft de nieuwe NIS2-richtlijn gepresenteerd die medio 2024 in werking zal treden. De nieuwe richtlijn heeft een ruimer bereik en de regels voor de beveiliging van digitale diensten zullen ook voor waterschappen gaan gelden, met als gevolg dat waterschappen verplicht worden om meer maatregelen te nemen om de cybersecurity-risico's te beheersen. Daarnaast zal er door de nationale autoriteiten strenger gehandhaafd gaan worden.

### 2. Digitale dienstverlening

#### Wet digitale overheid

Naast het verplicht stellen van standaarden voor elektronisch verkeer, heeft de Wet digitale overheid (die naar verwachting op 1 juli 2023 in werking treedt) als doel burgers elektronische identificatiemiddelen te bieden met een hogere mate van betrouwbaarheid dan het huidige DigiD. Publieke dienstverleners worden verplicht om deze identificatiemiddelen te gebruiken.

#### Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (die naar verwachting op 1 januari 2024 in werking treedt) regelt dat bestuursorganen burgers en ondernemers een digitaal kanaal aanbieden voor alle producten en diensten die ook schriftelijk kunnen worden aangevraagd.

### Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet ondersteunt de Omgevingswet en maakt het mogelijk dat alle wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving van alle overheden op één plek toegankelijk worden. Hierdoor krijgen inwoners en bedrijven op een eenvoudige wijze inzicht in de mogelijkheden voor nieuwe plannen.

### 3 Transparantie

#### Wet open overheid

De Wet openbaarheid van bestuur zorgt er voor dat burgers en bedrijven inzage kunnen krijgen in het handelen van de overheid. Door de op 1 mei 2022 in werking getreden Wet open overheid moeten overheden zelf informatie actief openbaar maken. Voor de implementatie van de wet is het belangrijk dat de informatiehuishouding op orde is/komt.

#### Archiefwet

Er komt een nieuwe Archiefwet (waarschijnlijk per 1 juli 2024). De aanpassing van de Archiefwet is nodig om ervoor te zorgen dat waterschappen ook digitale informatie goed opslaan en toegankelijk houden. Bovendien moeten zij blijvend te bewaren informatie straks al na tien in plaats van na twintig jaar overbrengen naar een (digitale) archiefdienst, waar iedereen de informatie kan raadplegen.

### Hergebruik overheidsinformatie

Vanuit Europa zijn er drie nieuwe verordeningen op komst, de Data Governance Act, de Data Act en Open Data Directive. De verwachting is dat deze wetgeving van impact zal zijn op de informatiehuishouding van de waterschappen.

### 4 Overige opkomende wetgeving uit Europa

#### Artificial Intelligence Act

De Europese Commissie heeft een concept voor de Europese verordening inzake artificiële intelligente (AI) gepubliceerd. Deze nieuwe verordening introduceert veelal procedurele en inhoudelijk eisen voor risicovolle AI-systemen. Hoewel de datum van inwerking-treding nog niet bekend is, valt het aan te raden dat waterschappen nu al rekening houden met de benodigde aanpassingen in de eigen processen en (eventueel) een ethische commissie inrichten. Daarnaast is er op landelijk niveau inmiddels een Algoritmeregister geïntroduceerd. Ook van waterschappen wordt verwacht dat zij algoritmes in dit register publiceren.



## 3 Democratische legitimatie van het waterschap

Het functionele karakter van de waterschappen vraagt om een adequate democratische legitimatie. Democratische legitimatie, de tweede bouwsteen voor succesvol regionaal waterbeheer, is vormgegeven door het vertegenwoordigd zijn van verschillende categorieën van belanghebbenden in de waterschapsbesturen. Het gaat dan om inwoners, natuurterreinbeheerders en eigenaren van overige ongebouwde gronden.

(gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en burgemeester) en provincies (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en Commissaris van de Koning). De bestuursorganen van een waterschap hebben soms nog mooie historische namen. Zo wordt het dagelijks bestuur in sommige waterschappen aangeduid als college van dijkgraaf en (hoog) heemraden en heet een voorzitter dijkgraaf of watergraaf.

### 3.1 Bestuursamenstelling

Het bestuur van een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Deze bestuursorganen zijn vergelijkbaar met die van gemeenten

#### Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. De gedachte

hierachter is dat degenen die belang hebben bij de taakuitoefening van het waterschap daarvoor naar rato de kosten dragen en zeggenschap hebben in het waterschapsbestuur (de bekende trits belang-betaling-zeggenschap). Bij de taakuitoefening van het waterschap kan een onderscheid worden gemaakt in algemene taakbelangen en specifieke taakbelangen.

Algemene taakbelangen weerspiegelen de behartiging van de belangen van iedereen die in het waterschapsgebied woonachtig is en verblijft (wonen, werken en recreëren). De ingezetenen vertegenwoordigen deze algemene taakbelangen. Specifieke taakbelangen geven de bij bepaalde groepen van personen aanwezige bijzondere belangen bij de taakuitoefening door het waterschap aan. Agrariërs en natuurterreinbeheerders vertegenwoordigen deze specifieke taakbelangen.

De volgende categorieën van belanghebbenden moeten in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn:

- ingezetenen (inwoners van het waterschap);
- ongebouwd (eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen; voornamelijk agrariërs);
- natuurterreinen (eigenaren van natuurterreinen).

Eind 2022 heeft de Eerste Kamer de initiatiefwet inzake het schrappen van geborgde zetels voor bedrijven in waterschapsbesturen van Groenlinks en D66 aangenomen. Door inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn de volgende zaken gewijzigd in de waterschapsbesturen:

- de geborgde zetels voor de categorie Bedrijven in het waterschapsbestuur zijn geschrapt;
- de geborgde categorieën Ongebouwd en Natuurterreinen krijgen ieder twee zetels. Het aantal geborgde zetels is dus teruggebracht naar vier per waterschap;
- de verplichte zetel voor een geborgde categorie in het dagelijks bestuur van het waterschap vervalt.

Voor de inwerkingtreding van genoemde initiatiefwet werd door de provincie bepaald met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur werden vertegenwoordigd.<sup>16</sup> Het waterschapsbestuur kent minimaal 18 en maximaal 30 leden. Zoals gemeld hebben de categorieën Ongebouwd en Natuurterreinen ieder twee zetels in het algemeen bestuur, zodat de categorie Ingezetenen altijd het merendeel van de zetels bezet, hetgeen recht doet aan het gegeven dat deze categorie ook het grootste deel betaalt van de kosten die het waterschap maakt.

<sup>16</sup> Meer informatie over het wetsvoorstel is te vinden op de site van de Unie van Waterschappen: <https://unie-vanwaterschappen.nl/themas/geborgde-zetels?highlight=geborgde%20zetels>.

De bestuurssamenstelling van de waterschappen ziet er na de waterschapsverkiezingen van 2023 als volgt uit:

| Aantal bestuurszetels per waterschap |             |           |                  |            |
|--------------------------------------|-------------|-----------|------------------|------------|
| Waterschap                           | Ingezetenen | Ongebouwd | Natuur terreinen | Totaal     |
| Aa en Maas                           | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Amstel, Gooi en Vecht                | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Brabantse Delta                      | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Delfland                             | 26          | 2         | 2                | 30         |
| De Dommel                            | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Drents Overijsselse Delta            | 25          | 2         | 2                | 29         |
| Fryslân                              | 21          | 2         | 2                | 25         |
| Hollands Noorderkwartier             | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Hollandse Delta                      | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Hunze en Aa's                        | 19          | 2         | 2                | 23         |
| Limburg                              | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Noorderzijlvest                      | 19          | 2         | 2                | 23         |
| Rijn en IJssel                       | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Rijnland                             | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Rivierenland                         | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Scheldestromen                       | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Schieland en de Krimpenerwaard       | 26          | 2         | 2                | 30         |
| De Stichtse Rijnlanden               | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Vallei en Veluwe                     | 26          | 2         | 2                | 30         |
| Vechtstromen                         | 23          | 2         | 2                | 27         |
| Zuiderzeeland                        | 21          | 2         | 2                | 25         |
| <b>Totaal</b>                        | <b>518</b>  | <b>42</b> | <b>42</b>        | <b>602</b> |

Figuur 6: Bestuurssamenstelling waterschappen 2023

De omvang van het waterschapsbestuur zal na de waterschapsverkiezingen van 2023 mogelijk nog wijzigen. De provincies bepalen namelijk de omvang van het waterschapsbestuur. Door de inwerkingtreding van de initiatiefwet op 1 januari 2023 was wijziging van de waterschapsreglementen niet meer mogelijk voor de verkiezingen van 2027. De in het wetsvoorstel opgenomen overgangsbepaling trad daarmee in werking. Met het oog op de waterschapsverkiezingen van 2027 kunnen provincies mogelijk de waterschapsreglementen op dit punt aanpassen.

Het waterschapsbestuur is bevoegd tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken die aan het waterschap in het waterschapsreglement zijn opgedragen. Het waterschap is in beginsel vrij zijn taken naar eigen inzicht uit te voeren. Het waterschap kan ook tot regeling en bestuur gevorderd worden bij wet, algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening. Primair wordt deze taak bij het algemeen bestuur neergelegd, maar dit bestuur kan in voorkomende gevallen deze taak delegeren aan het dagelijks bestuur. Een aantal onderwerpen die in ieder geval door het algemeen bestuur moeten worden behartigd, zijn: de vaststelling van de begroting, de jaarrekening, peilbesluiten, leggers, keuren en belastingverordeningen.

Anders dan provincies en gemeenten is het waterschap niet dualistisch, maar monistisch. Dit betekent in essentie dat de leden van het

dagelijks bestuur ook lid zijn van het algemeen bestuur.

### Het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van een waterschap bestaat uit de voorzitter en een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden. Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap. Het aantal leden van het dagelijks bestuur varieert per waterschap. Gewoonlijk bestaat het dagelijks bestuur uit vijf of zes leden. De samenstelling van het dagelijks bestuur is vrij. De leden van het dagelijks bestuur zijn in principe uit het algemeen bestuur afkomstig. Indien het reglement dat toelaat, bestaat echter de mogelijkheid met provinciale ontheffing een of meer bestuursleden van buiten het algemeen bestuur te benoemen.

Het algemeen bestuur benoemt de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter. Elk lid van het dagelijks bestuur dient het vertrouwen te hebben van (een meerderheid van) het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur worden benoemd door alle leden van het algemeen bestuur en niet alleen door de bestuursleden van de categorie die zij vertegenwoordigen.

Een belangrijke taak van het dagelijks bestuur is de beleidsvoorbereiding. Het meeste dat in het algemeen bestuur ter beslissing wordt gebracht, wordt door het dagelijks bestuur

voorbereid. Daardoor ligt een belangrijk aandeel in de beleidsbepaling mede in handen van het dagelijks bestuur. Verder is het dagelijks bestuur belast met de uitvoering van het vastgestelde beleid, zoals de uitvoering en handhaving van wetten en verordeningen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verlenen van vergunningen en/of ontheffingen en het toepassen van bestuursdwang. Het dagelijks bestuur kent een collegiale besluitvorming. Dat wil zeggen dat het dagelijks bestuur als geheel verantwoordelijk is voor de genomen besluiten.

### De voorzitter

De voorzitter van een waterschap maakt geen deel uit van het algemeen bestuur en heeft daar dus geen stemrecht. De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur en heeft daar dus stemrecht. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaren. Het algemeen bestuur stelt een aanbeveling op die via Provinciale Staten aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt toegezonden.

De voorzitter bevordert een goede behartiging van de taken van het waterschap en geeft leiding aan de vergaderingen van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur. De voorzitter vertegenwoordigt het waterschap in en buiten rechte. Daarnaast tekent de voorzitter samen met de secretaris van het waterschap de stukken die uitgaan van het algemeen of dagelijks bestuur. Ook is de voorzitter verantwoordelijk voor het

bevorderen van de kwaliteit en integriteit van bestuur en volksvertegenwoordiging van het waterschap.

Wanneer in gevallen van dringend of dreigend gevaar de omstandigheden verhinderen dat het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur bijeen wordt geroepen, is de voorzitter bevoegd al die maatregelen te nemen waartoe die besturen bevoegd zijn. De voorzitter is aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur.

### 3.2 Verkiezingen

Waterschappen kennen verkiezingen voor het algemeen bestuur. Een verschil met de verkiezingen van Tweede Kamer of gemeenteraad is wel dat niet voor alle zetels in het waterschapsbestuur verkiezingen plaatsvinden. Dit gebeurt alleen voor de zetels van de ingezetenen. De zetels van de twee specifieke belangencategorieën worden via benoeming door de respectievelijke standsorganisaties bezet.

De waterschappen kennen een lijstenstelsel, waarbij geregistreerde belangengroeperingen kandidaten kunnen stellen. Dat kunnen politieke partijen zijn, maar ook landelijk opererende groeperingen als Water Natuurlijk en de Algemene Waterschapspartij. Verder neemt een groot aantal lokale groeperingen aan de verkiezingen deel.

De leden van het algemeen bestuur worden benoemd voor een periode van vier jaren. Aan de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur gaat een kandidaatstelling vooraf. Bevoegd tot kandidaatstelling (en dus tot toetreding als lid van het algemeen bestuur) zijn belangengroeperingen waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau van het betreffende waterschap geregistreerd is. De voorzitter van het waterschap is voorzitter van dit centraal stembureau. De belangengroepering dient een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting te zijn. Voor de verkiezing tot lid van het waterschapsbestuur is vereist dat men ingezetene van het waterschap is, achttien jaar of ouder is en niet van het kiesrecht is uitgesloten. Deze vereisten gelden ook voor degenen die hun stem willen uitbrengen bij de waterschapsverkiezingen.

Het uitbrengen van de stem vindt sinds 2015 plaats op dezelfde dag dat voor de Provinciale Staten wordt gestemd. De gedachte hierachter is dat dit de opkomst voor de waterschapsverkiezingen kan vergroten. In 2015 was de opkomst 43,5%, in 2019 51,3%.

Ten slotte wordt nog vermeld dat het lidmaatschap van het waterschapsbestuur onverenigbaar is met bepaalde andere functies. Deze zogenoemde incompatibiliteiten zijn opgenomen in de Waterschapswet. Zo kunnen bijvoorbeeld ministers, staatssecretarissen, Commissarissen van de Koning, leden van Gedeputeerde en Provinciale Staten, burgemeesters en wethouders geen lid van een waterschapsbestuur zijn.



## 4 Financiële onafhankelijkheid van het waterschap

In tegenstelling tot provincies en gemeenten, die voor de bekostiging van hun taken grotendeels steunen op het Rijk (via uitkeringen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds), zijn de waterschappen in hoge mate financieel onafhankelijk van de nationale politiek en economische conjunctuurschommelingen. Deze onafhankelijkheid is te danken aan een ruim eigen belastinggebied. Dankzij de opbrengsten van de waterschapsbelastingen kunnen de waterschapstaken zelfstandig worden bekostigd en hoeven noodzakelijke investeringen in waterstaatkundige voor-

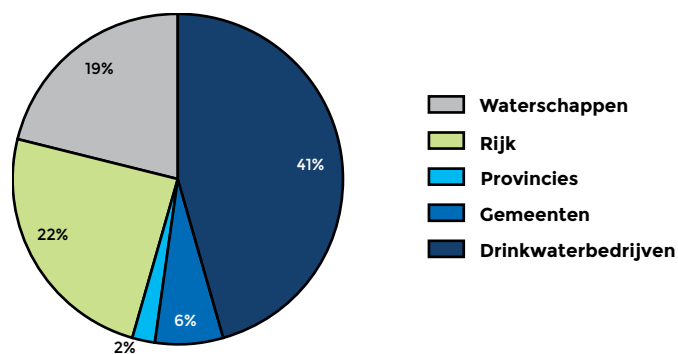
zeningen niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. Dit financiële fundament is misschien wel de best mogelijke garantie voor een duurzaam waterbeheer. Tevens biedt deze onafhankelijkheid een uitstekende uitgangspositie voor het aantrekken van lange termijn leningen voor de financiering van grote investeringen (zie ook hoofdstuk 5). De financieel onafhankelijke positie van de waterschappen via een eigen belastingstelsel vormt de derde belangrijke bouwsteen voor succesvol regionaal waterbeheer.

#### 4.1 Bekostiging van het Nederlandse waterbeheer

Het waterbeheer is in Nederland vrijwel geheel in handen van de overheid. Allerlei taken die aan water zijn gerelateerd, zijn wettelijk vastgelegd als publiekrechtelijke taken die worden uitgevoerd door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (zie hoofdstuk 2). Zij worden gefinancierd uit de algemene middelen van het Rijk, maar vooral uit de opbrengsten van diverse decentrale belastingen. Alleen de drinkwatervoorziening vormt hierop een uitzondering. Deze wordt door de waterleidingbedrijven verzorgd en de kosten daarvan worden door middel van de kosten daarvan worden door middel van de privaatrechtelijke nota's in rekening gebracht. In de praktijk wordt echter ook de drinkwatervoorziening in belangrijke mate door de overheid gecontroleerd en voorts geldt dat de aandelen van de drinkwaterbedrijven alleen in het bezit van overheden mogen zijn. Deze publiekrechtelijke positionering is expliciet vastgelegd in de Drinkwaterwet.

De totale kosten van de overheid voor watertaken, inclusief die van de drinkwaterbedrijven, bedroegen in 2021 € 7,8 miljard. Figuur 4.1 geeft de verdeling over de verschillende organisaties weer.

De organisatorische en financiële structuur van het Nederlandse waterbeheer is voor een deel historisch bepaald, maar zij is ook gebaseerd op de gedachte dat het waterbeheer tot het publieke domein moet worden gerekend. Dit heeft te maken met de geografische ligging van ons land en het bijzondere belang van zijn bewoners bij een goede en duurzame organisatie van het waterbeheer. Het waterbeheer in Nederland draagt in zekere zin de kenmerken van een semi-collectief goed. Vormen van commerciële dienstverlening zijn daarbij in beginsel minder goed denkbaar. Uitbesteding van feitelijke uitvoeringswerkzaamheden aan de "markt" onder regie en verantwoordelijkheid van de diverse overheden is overigens zeer gebruikelijk.



Figuur 7: Verdeling totale kosten overheid voor watertaken in 2021 (totaal € 7,8 miljard) (bron: De Staat van Ons Water 2021)

Als we de bekostiging als insteek kiezen, kunnen we in Nederland binnen het waterbeheer de volgende taken, organisaties en financiële instrumenten onderscheiden:

| Taak   | Organisatie                      | Bekostiging   |
|--|----------------------------------|---|
| Waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (hoofdsysteem)      | Rijk (publiek)                   | Algemene middelen, verontreinigingsheffing rijkswateren |
| Waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (regionaal systeem) | Waterschap (publiek)             | Regionale belasting                                     |
| Afvalwaterzuivering  | Waterschap (publiek)             | Regionale belasting                                     |
| Riolering  | Gemeente (publiek)               | Lokale belasting  |
| Drinkwatervoorziening  | Drinkwaterbedrijf (semi-publiek) | Prijs   |
| Grondwater   | Provincie (publiek)              | Regionale belasting                                     |

Figuur 8: Waterbeheertaken, verantwoordelijke organisaties en bekostiging

#### 4.2 Bekostiging van het regionale waterbeheer door de waterschappen

De waterschappen bekostigen hun activiteiten als gezegd vrijwel geheel met de opbrengsten van hun eigen belastingen. De zorg voor het watersysteem (waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit) wordt bekostigd met de opbrengst van de watersysteemheffing en - in relatief bescheiden mate - de verontreinigingsheffing. Met de opbrengst van de zuiveringsheffing dekken de waterschappen de kosten van het zuiveren van het riool- en afvalwater. Daarnaast is er nog de wegenheffing, die door de vijf waterschappen met de wegentaak kan worden opgelegd. De opbrengsten van de vier belastingen samen bedroegen € 3,5 miljard in 2023.

De belastingopbrengsten van de waterschappen in 2023 zijn als volgt opgebouwd (in miljoenen €):

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| • watersysteemheffing:     | 1.848 |
| • zuiveringsheffing:       | 1.609 |
| • verontreinigingsheffing: | 10    |
| • wegenheffing:            | 47    |

(bron: Unie van Waterschappen 2023)

De enige substantiële financiële bijdragen van het Rijk aan de waterschappen zijn subsidies voor de versterking van de primaire waterkeringen. Vanaf 2011 betalen de waterschappen hieraan ook zelf mee en sinds 2014 gaat het om de helft van de inleg in het Hoogwaterbeschermingsprogramma. In 2022 droegen de waterschappen in totaal €213 miljoen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma bij en stelde het Rijk dus hetzelfde bedrag beschikbaar voor de versterkingen van primaire waterkeringen van waterschappen.

### Bestemmingsheffingen

In tegenstelling tot de meeste algemene rijksbelastingen, provinciale en gemeentelijke belastingen zijn de waterschapsbelastingen gekoppeld aan bepaalde taken. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van bestemmingsheffingen, omdat de opbrengsten van deze belastingen volledig worden besteed aan de kosten die met de betreffende waterschapstaken zijn gemoeid. Dat zijn de zorg voor het watersysteem (waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit), het zuiveren van rioolwater en het beheer van wegen.

### Belastingen en retributie

De *watersysteemheffing* en de *verontreinigingsheffing* zijn beide belastingen, wat impliceert dat in ruil voor deze betaling geen individuele tegenprestatie door het waterschap wordt geleverd. Aan het (waterstaatkundige) voorzieningenniveau dat binnen een bepaald gebied door het waterschap is gerealiseerd, ligt democratische besluitvorming ten grondslag, waarbij alle betrokken belangen zorgvuldig zijn gewogen (belangengroependemocratie). Dit voorzieningenniveau komt dus per definitie nooit exact overeen met de subjectieve wensen van individuele belastingplichtigen. De *zuiveringsheffing* kent echter wel een individuele tegenprestatie door het waterschap, namelijk het transporteren en het zuiveren van het geloosde afvalwater. Daardoor heeft de zuiveringsheffing het karakter van een retributie.

### Belastingbeginselen

Het functioneren van de waterschappen is gebaseerd op 'stakeholder participation' en het beginsel dat degenen die belang bij de taken

hebben hier een regionale belasting voor betalen. Vorm en inhoud van de waterschapsbelastingen worden bepaald door een aantal belastingbeginselen, in het bijzonder:

- a. het solidariteitsbeginsel;
- b. het profijtbeginsel;
- c. 'de vervuiler betaalt';
- d. het kostenterugwinningsprincipe;
- e. het legaliteitsbeginsel.

#### a. Het solidariteitsbeginsel

Aan de watersysteemheffing, gebaseerd op de Waterschapswet, ligt de filosofie ten grondslag dat degene die belang heeft bij waterschapsactiviteiten ook financieel bijdraagt aan deze activiteiten. De watersysteemheffing is gebaseerd op zowel het solidariteitsbeginsel als het profijtbeginsel. Deze combinatie komt voort uit het feit dat het waterschap zowel maatregelen treft die aan een ieder in het gebied in min of meer gelijke mate ten goede komen (algemeen belang van de ingezetenen), als maatregelen treft die in het belang van een of meer specifieke groepen zijn (specifiek belang). Solidariteit komt tot uitdrukking in het feit dat alle huishoudens in het gebied van een waterschap een gelijk bedrag aan belasting betalen voor de voorzieningen van het waterschap. Dankzij deze voorzieningen kunnen zij wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap.

Een andere vorm van het solidariteitsbeginsel binnen de watersysteemheffing is sinds 2011 aanwezig als gevolg van de financiële afspraken in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, die zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water. Van de subsidies die waterschappen ontvangen voor de versterking

van primaire waterkeringen wordt 40% door de waterschappen zelf via de watersysteemheffing opgebracht. Dit bedrag wordt op basis van een in de Waterwet vastgelegde verdeelsleutel verdeeld over alle waterschappen.

#### b. Het profijtbeginsel

Bij de eigenaren van onroerend goed is vooral het profijtbeginsel van toepassing. Eigenaren hebben profijt van de watersysteemtaak van de waterschappen omdat hun eigendommen door de activiteiten van de waterschappen beschermd worden, in stand worden gehouden en worden gefaciliteerd, waardoor de eigendommen aan hun economische en gebruiksfunctie kunnen voldoen.

#### c. De vervuiler betaalt'

Iedereen die via de gemeentelijke riolering afvalwater afvoert of direct is aangesloten op een zuiveringsinstallatie van een waterschap, betaalt op grond van de Waterschapswet zuiveringsheffing. Wordt het afvalwater direct op een oppervlaktewaterlichaam geloosd, dan is op grond van de Waterwet verontreinigingsheffing verschuldigd. Dit geldt voor elk huishouden en ieder bedrijf. De hoogte van de aanslag is afhankelijk van de vervuilingswaarde van het afvalwater. De vervuiler wordt op deze wijze financieel verantwoordelijk gesteld voor de kosten van het waterbeheer. Hiermee wordt invulling gegeven aan het ook internationaal aanvaarde beginsel van 'de vervuiler betaalt'.

#### d. Het kostenterugwinningsprincipe

De heffingssystematiek van zowel de watersysteemheffing als de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing is in overeenstemming met het principe van 'kostenterugwinning', dat is vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water. Dit principe staat voor de verplichting om de kosten die zijn gerelateerd aan 'waterdiensten' terug te winnen van gebruikers, in het bijzonder huishoudens, bedrijven en de agrarische sector. In algemene zin kan worden gesteld dat de meeste waterschapstaken onder het begrip "waterdiensten" uit de Kaderrichtlijn Water kunnen worden geschaard.

#### e. Het legaliteitsbeginsel

De watersysteemheffing en de zuiveringsheffing hebben hun wettelijke basis in de Waterschapswet en de verontreinigingsheffing heeft die in de Waterwet. In deze wetten zijn de belangrijkste elementen van de betreffende belastingen, de essentialia, vastgelegd. De waterschappen nemen deze voorschriften over in hun belastingverordeningen en vullen die aan met bepalingen omtrent tarieven, betaaltermijnen, enz. Daarnaast zijn de formele wetten die zijn vastgesteld ten behoeve van de heffing en invordering van rijksbelastingen ook van toepassing verklaard op de waterschapsbelastingen (voorschriften van heffing en invordering, bezwaar- en beroepsprocedures, enz.).



### 4.3 De watersysteemheffing

De watersysteemheffing wordt voornamelijk geheven voor kosten die zijn verbonden aan de

waterkeringstaak, het waterkwantiteitsbeheer en aan waterkwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater.

#### Aanloop naar de watersysteemheffing

Het Nederlandse waterschap is als instituut ontstaan in de vroege Middeleeuwen toen boeren zich op lokaal niveau gingen organiseren ten behoeve van het beheer van dijken en polders. Deze vorm van zelforganisatie werd gefinancierd uit lokale middelen. Aanvankelijk bestonden die middelen uit betaling in natura (door onderhoud van dijken, kades en watergangen). Later werd dit systeem “gemeengemaakt” en vervangen door financiële bijdragen. Oorspronkelijk werden de kosten op privaatrechtelijke basis verdeeld over landeigenaren die bij deze zorg belang hadden, en kon men hieraan ook bepaalde rechten ontleen. Het nadeel van betaling in natura was dat dit onvoldoende zekerheid bood dat het noodzakelijke onderhoud tijdig en adequaat werd uitgevoerd. Aangezien hiermee het belang van de gehele gemeenschap was gemoeid, ontstond de behoefte aan een organisatie die ook publiekrechtelijk was verankerd. De grondeigenaren ruilden hun onderhoudsplicht in voor een betalingsplicht voor de aan het onderhoud verbonden kosten aan een organisatie, het waterschap. Deze kosten werden verdeeld naar rato van de hoeveelheid land die men in bezit had en op deze wijze ‘omgeslagen’ over alle grondeigenaren.

Door de toekenning van bestuurlijke en wetgevende bevoegdheden (en gedurende lange tijd zelfs rechtsprekende bevoegdheid) werden de financiële aspecten van de waterschapsorganisatie ook meer geïntegreerd in het publieke recht. Ondanks deze integratie bleef in de loop der eeuwen het functionele en decentrale karakter van de waterschappen bestaan, hetgeen het karakter van de waterschapsbelastingen blijvend heeft bepaald. Deze belastingen zijn gebaseerd op het belang dat men heeft bij de taakuitoefening van het waterschap.

Vanaf de twintiger jaren van de vorige eeuw kregen huiseigenaren in stedelijke gebieden een steeds groter belang bij een betrouwbare waterkering en goede drainage. De activiteiten van de waterschappen werden in toenemende mate ook gericht op de bescherming van deze gebouwde onroerende zaken. Vanaf die tijd is de belasting op gebouwen geïntroduceerd, waarmee ook deze objecten onder de belastingheffing zijn gebracht. Later is vooral meer betekenis toegekend aan de algemene taakbelangen (belang van wonen, werken en recreëren) binnen het waterschapsgebied. Met het oog hierop zijn sinds 1995 de ingezetenen (dat wil zeggen de bewoners van het waterschapsgebied) in de belastingheffing betrokken en is deze categorie ook in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd.

#### Wie zijn belastingplichtig?

De watersysteemheffing kent een limitatief aantal belastingcategorieën die in de Waterschapswet zijn vastgelegd:

- huishoudens (categorie ‘ingezetenen’);
- eigenaren van gebouwen (huiseigenaren en bedrijven; categorie ‘gebouwd’);
- eigenaren van onbebouwde grond, niet zijnde natuurterreinen (voornamelijk agrariërs; categorie ‘onbebouwd’);
- eigenaren van natuurterreinen (categorie ‘natuur’).

De wegeheffing kent dezelfde groepen belastingplichtigen.

De watersysteem- en wegeheffing waren in 2023 als volgt over de categorieën belastingplichtigen verdeeld:

|  |      |
|--|------|
| • huishoudens                            | 41%  |
| • eigenaren van gebouwen                 | 48%  |
| • eigenaren van overige onbebouwde grond | 11%  |
| • eigenaren van natuurterreinen          | 0,3% |

De rechtvaardiging voor de watersysteemheffing is gelegen in het belang dat men heeft bij de taakuitoefening door het waterschap. De ingezetenen (in feite huishoudens) hebben een algemeen belang in de zin van het kunnen wonen, werken en recreëren binnen het waterschapsgebied. Dit algemene belang wordt bij de kostentoedeling bepaald door de bevolkingsdichtheid en varieert binnen bandbreedtes tussen 20 en 50% van de totale kosten. Het waterschap kan het aandeel in de kosten gemotiveerd verhogen met maximaal 10%. De overige kosten worden op basis van de verhouding van de economische waarde verdeeld tussen de specifieke belang-

hebbenden, de eigenaren en andere zakelijk gerechtigden van gebouwen en grond. Die zakelijk gerechtigden hebben het specifieke belang van de bescherming van de onroerende zaak tegen overstroming en wateroverlast en het belang bij een goede hoeveelheid en kwaliteit van het oppervlaktewater. Deze belangen kunnen zowel worden gezien vanuit het oogpunt van instandhouding van (de waarde) van deze eigendommen als van het gebruik dat van de eigendommen wordt gemaakt.

Het belang van de individuele belastingplichtigen binnen de verschillende belangencategorieën wordt afgemeten aan de toegepaste heffingsmaatstaven:

- watersysteemheffing ingezetenen: woonruimte;
- watersysteemheffing ongebouwd en natuur: oppervlakte van de grond;
- watersysteemheffing gebouwd: WOZ-waarde van het gebouw.<sup>17</sup>

Tussen de diverse grondeigenaren (en soms tussen eigenaren van gebouwen) kan de omvang van het belang bij het watersysteem, afhankelijk van de aard en ligging van de onroerende zaak, nogal verschillen. Met het oog op deze verschillen is het mogelijk voor het waterschap om tariefdifferentiaties in te stellen. Zo kunnen de tarieven voor eigenaren van verharde wegen met maximaal 400% en van glasopstanden en van eigendommen in bemalen gebieden met maximaal 100%

<sup>17</sup> WOZ-waarde is de waarde zoals door gemeenten vastgesteld op basis van de Wet waardering onroerende zaken.



worden verhoogd. De tarieven voor eigenaren van buitendijks gelegen onroerende zaken en eigenaren van onroerende zaken in waterbergingsgebieden kunnen maximaal 75% lager worden vastgesteld.

Het gemiddelde bedrag dat een huishouden met een eigen woning van € 250.000 in 2023 betaalde, was:

- watersysteemheffing ingezetenen: € 98
- watersysteemheffing gebouwd: € 66

Het gemiddelde bedrag dat per hectare oppervlakte grond voor de watersysteemheffing ongebouwd werd betaald, bedroeg in 2023 € 83. Voor een hectare natuur was het tarief gemiddeld ruim € 6 per ha. (bron: Unie van Waterschappen 2023).

### Aanpassingen in de watersysteemheffing

In het belastingstelsel van de waterschappen doen zich al geruime tijd enkele knelpunten voor. Wat betreft de watersysteemheffing worden deze knelpunten vooral veroorzaakt doordat het belang, en daarmee het kostenaandeel, van de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur wordt bepaald door de economische waarde van de objecten binnen deze categorieën. Deze economische waarde geeft het belang bij de watersysteemtaak niet goed weer, waardoor de resulterende tarieven ook geen goede representant van dat belang zijn. Naast dit knelpunt speelt in de watersysteemheffing dat het huidige stelsel een waterschapsbestuur nauwelijks ruimte biedt om de kostenverdeling over de vier belastingplichtige categorieën af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak door het waterschap.

Ter oplossing van het geschetste knelpunt en om op de behoefte naar meer eigen beleidsruimte in te spelen hebben de waterschappen in 2020 voorstellen ontwikkeld en vastgesteld. Onderdeel daarvan is een nieuwe methode om de kosten over de betalende categorieën te verdelen. In deze methode wordt waarde als verdeelmaatstaf vervangen door stabiele gebiedskenmerken en zijn er bandbreedtes voor de kostenaandelen van de vier betalende categorieën. Deze bandbreedtes bieden afwegingsruimte voor de besturen om de kostenaandelen beter te kunnen afstemmen op de specifieke omstandigheden in het gebied en op de taakuitoefening van het waterschap. Verder voorkomen deze bandbreedtes dat er bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel, gedwongen door de methodiek, sprake zal zijn van grote lastenverschuivingen.

Inmiddels zijn deze en nog enkele andere voorstellen ter verbetering van het eigen belastingstelsel die de waterschappen in 2020 hebben vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat opgenomen in een wetsvoorstel. Volgens de planning op het moment van schrijven wordt dit wetsvoorstel medio 2023 aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het is de bedoeling dat in 2025 de eerste aanslagen kunnen worden verstuurd die op het nieuwe belastingstelsel zijn gebaseerd.

## 4.4 De verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing

### Aanloop naar de verontreinigingsheffing en zuiveringsheffing

In de vijftiger jaren van de vorige eeuw nam de verontreiniging van het oppervlaktewater alarmerende vormen aan. Om hierin verbetering aan te brengen is de zorg voor het oppervlaktewater en de zuivering van het stedelijk afvalwater door de provincies sindsdien geleidelijk aan toebedeeld aan de waterschappen (die voorheen alleen verantwoordelijk waren voor de waterkering en het waterkwantiteitsbeheer). Met de noodzaak van grote investeringen in rioolwaterzuiveringsinstallaties ontstond bij de waterschappen behoefte aan een solide financiële basis. Die basis kwam in 1970 met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze wet reikte de waterschappen het instrument van een belasting, de verontreinigingsheffing, aan om een en ander te bekostigen.

Met de opbrengst van de verontreinigingsheffing werden de kosten gedekt van alle maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van regionale oppervlaktewateren. Deze maatregelen betroffen onder andere de zuivering van stedelijk afvalwater, monitoring, maatregelen in oppervlaktewater en de verlening van lozingsvergunningen. De zuivering van stedelijk afvalwater is tegenwoordig een exclusieve taak van de waterschappen en als zodanig wettelijk verankerd in de Waterschapswet en de Waterwet.

Met de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 kwam de verontreinigingsheffing in zijn toenmalige vorm te vervallen. Het transporteren en het zuiveren van afvalwater werd als een afzonderlijke taak van het waterschap gedefinieerd. Voor de bekostiging daarvan werd in de Waterschapswet de zuiveringsheffing opgenomen. De overige taken in het kader van het waterkwaliteitsbeheer werden samen met de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterkwantiteit ondergebracht in de zorg voor het watersysteem. Zoals hiervoor al uiteengezet is, worden de kosten daarvan gedekt uit de opbrengst van de watersysteemheffing. Voor (directe) lozingen in het oppervlaktewater bleef de verontreinigingsheffing wel bestaan. De opbrengst daarvan komt ten goede aan de zorg voor het watersysteem. Het aantal (directe) lozingen bij de waterschappen is, in verhouding tot de (indirecte) lozingen op de riolering, overigens zeer gering te noemen. De opbrengst van de verontreinigingsheffing is daardoor navenant: € 10 miljoen in 2023. De verontreinigingsheffing is geregeld in de Waterwet.

### Berekening van de aanslag

De zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing zijn qua heffingssystematiek vrijwel identiek. Welke heffing verschuldigd is, wordt bepaald door de manier waarop de vervuiler

zich van het afvalwater ontdoet: zuiveringsheffing bij afvoeren via de gemeentelijke riolering en verontreinigingsheffing bij direct lozen op oppervlaktewater.

Het leidende principe van zowel de zuiveringsheffing als van de verontreinigingsheffing is 'de vervuiler betaalt'. De hoogte van de aanslag is afhankelijk van de hoeveelheid en samenstelling van het geloosde afvalwater. Voor de zuiveringsheffing wordt de vervuilingsswaarde van een bedrijfslozing vastgesteld aan de hand van het zuurstofverbruik en, in voorkomende gevallen, op het gewicht aan zware metalen en zouten. Voor de verontreinigingsheffing wordt de vervuilingsswaarde sinds 1 juli 2014 alleen nog vastgesteld aan de hand van het zuurstofverbruik. De heffingsmaatstaf is 'de vervuilingseenheid'. Deze is voor het zuurstofverbruik gelijk aan het inwonerequivalent, dat overeenkomt met de hoeveelheid afvalstoffen die gemiddeld door een inwoner door middel van het gebruikte water jaarlijks wordt geloosd. Voor zware metalen en zouten geldt een vervuilingseenheid per gewichtseenheid.

Bedrijven met een vervuilingsswaarde van minder dan vijf vervuilingseenheden worden belast op basis van het bedrijfsruimteforfait van één of drie vervuilingseenheden. Middelgrote bedrijven met een jaarlijkse lozing tot en met 1.000 vervuilingseenheden worden aangeslagen op basis van waterverbruik (en gemiddelde vuilconcentraties), terwijl grote industrieën van meer dan 1.000 vervuilingseenheden in de heffing worden betrokken op basis van meting, bemonstering en analyse van het afvalwater. Huishoudens betalen het woonruimteforfait van 3 vervuilingseenheden, maar alleenwonenden krijgen een korting en betalen voor 1 vervuilingseenheid.

De zuiverings- en verontreinigingsheffing werden in 2023 als volgt gedragen:

- huishoudens 74%
- bedrijven 26%

In 2023 bedroeg het tarief van de zuiveringsheffing gemiddeld € 67,35 per vervuilingseenheid. Het tarief per vervuilingseenheid varieert tussen de verschillende waterschappen van € 52,08 tot € 98,92 (bron: Unie van Waterschappen 2023).

### Effecten

Vanaf de zeventiger jaren van de vorige eeuw is de kwaliteit van het oppervlaktewater gestaag verbeterd als gevolg van grootschalige investeringen in rioolwaterzuiveringsinstallaties. De zuivering van stedelijk afvalwater is in Nederland een taak die volledig wordt uitgevoerd door de waterschappen. De gegarandeerde inkomsten van eerst de verontreinigingsheffing en sinds 2009 de zuiveringsheffing hebben de financiering van de zuiveringsinstallaties mogelijk gemaakt. Daarnaast hebben de heffingen een aantoonbaar regulerend effect gehad op bedrijfsmatige lozingen van afvalwater. Het grootste effect kon worden genoteerd in de eerste vijftien jaar van de introductie van de heffing. Een verdere afname van de lozingen kon daarna alleen maar worden bereikt tegen veel hogere kosten (en logischerwijze hogere belastingtarieven). De volgende tabel illustreert het succes van de waterschappen bij de bestrijding van de vervuiling van het oppervlaktewater.

| Jaar                       | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Productie bedrijven        | 33,0 | 13,7 | 9,6  | 7,3  | 7,1  |
| Productie huishoudens      | 12,5 | 14,3 | 14,9 | 15,9 | 16,4 |
| Zuivering in rwzi's        | 5,5  | 12,6 | 15,8 | 19,2 | 20,5 |
| Lozing op oppervlaktewater | 40,0 | 15,4 | 8,7  | 4,0  | 3,0  |

**Figuur 9 De totale productie van vervuilingseenheden (miljoen) door bedrijven en huishoudens, de zuivering in rwzi's en de totale lozing van vervuilingseenheden op oppervlaktewateren in Nederland (bron: CBS (deze statistiek is gestopt; 2008 was het laatste waarnemingsjaar))**

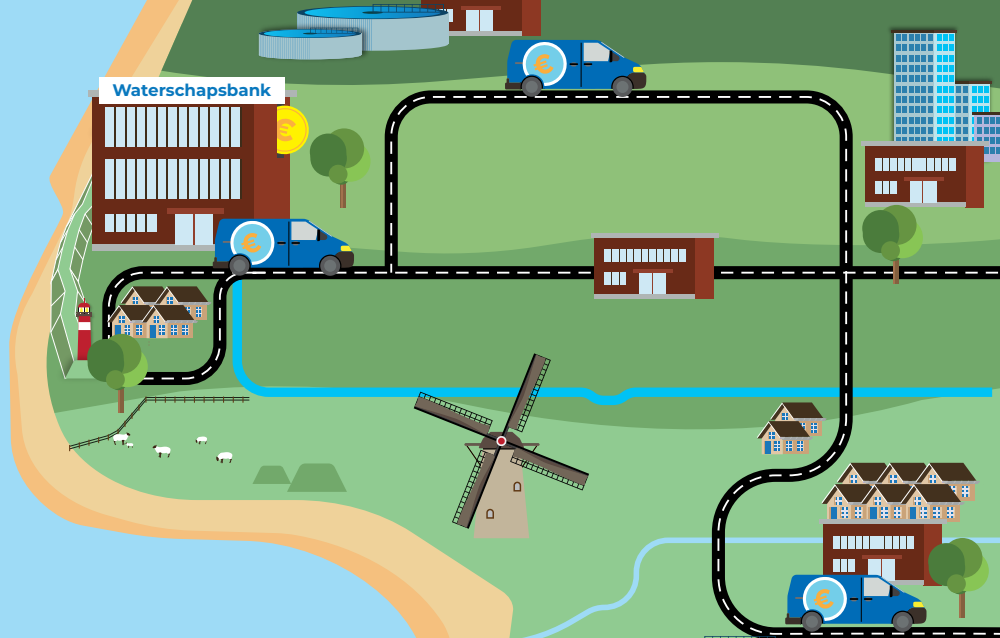
De meeste puntlozingen in Nederland zijn binnen een tijdsbestek van ongeveer 25 jaar nagenoeg geheel gesaneerd. Dit kan worden toegeschreven aan de heffing en de vergunningverlening door het waterschap (en het Rijk). Tegenwoordig richt het beleid zich met

name op de zogenaamde diffuse bronnen die de waterkwaliteit bedreigen. Deze bronnen betreffen met name uitspoeling vanuit landbouwpercelen, natuurterreinen, wegen (verkeer) en vervuiling vanuit het stedelijk gebied (onder andere bouwmaterialen).

### Aanpassingen in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing

Net zoals in de watersysteemheffing doen zich ook in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing al geruime tijd knelpunten voor. Een belangrijk knelpunt is dat de huidige wetgeving leidt tot het verplicht gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de laboratorium-analyses voor het vaststellen van de vervuilingsswaarde van het afvalwater van bedrijven. De waterschappen willen geen gebruik meer maken van deze stoffen en hebben daarom in 2020 een voorstel voor een andere heffingsformule ontwikkeld waarmee de vervuilingsswaarde zonder toepassing van mens- en milieubelastende stoffen met andere parameters wordt gemeten: N-totaal (Stikstof totaal) in plaats van het huidige N-Kjeldal en TOC (Total Organic Carbon) in plaats van het huidige CZV (Chemisch Zuurstof Verbruik).

Ook dit voorstel is inmiddels onderdeel van het eerder genoemde wetsvoorstel van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Volgens de planning op het moment van schrijven wordt dit wetsvoorstel medio 2023 aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het is de bedoeling dat in 2025 de eerste aanslagen kunnen worden verstuurd die op het nieuwe belastingstelsel zijn gebaseerd.



## 5 NWB Bank

Waterschappen moeten continu investeren om er voor te zorgen dat de waterkeringen, waterlopen, gemalen, zuiveringsinstallaties en andere waterstaatswerken die zij beheren ook bij veranderende omstandigheden voor hun taak gesteld blijven staan. De investeringsagenda's van de waterschappen worden op dit moment bepaald door klimaatverandering, veranderende weersomstandigheden, zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting, aangescherpte (Europese) milieunormen en de noodzaak om slagen te maken met de energietransitie en het sluiten van kringlopen. De waterschappen verwachten dat zij in de jaren 2023-2026 voor ongeveer € 2,2 miljard per jaar zullen investeren.

De waterschappen hanteren als principe dat degenen die profiteren van hun investeringen, de burgers en bedrijven in hun gebieden, daarvoor betalen in de periode dat zij dit profijt hebben. Daarom financieren de waterschappen hun investeringsuitgaven over het algemeen via langlopende leningen en worden de kosten die hieruit voortvloeien (o.a. rente) gedekt vanuit de belastingopbrengsten. Gegeven hun omvangrijke investeringsvolume hebben de waterschappen ook een grote behoefte aan langlopende financiering. Op dit moment is het aanbod hiervan ruim voorradig, maar dat is niet altijd zo geweest. Vlak na de Tweede Wereldoorlog hadden de waterschappen een financieringsprobleem en was het aanbod op

de markt schaars. Alleen door de krachten te bundelen en een eigen bank op te richten bleek het mogelijk voldoende en zo efficiënt mogelijk financiering aan trekken. Dit hoofdstuk gaat over die bank, de Nederlandse Waterschapsbank, ook wel NWB Bank geheten. Het verhaal van de NWB Bank blijkt nogal eens een eyeopener en inspiratiebron voor waterbeheerders in andere landen, waar financiering van waterbeheerprojecten vaak een uitdaging is.

### 5.1 Het ontstaan van de NWB Bank

Naarmate de ontwikkeling van de waterhuishouding in Nederland voortschreed, werden er steeds meer waterschappen opgericht. Sommigen waren buitengewoon klein. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat er rond 1950 in het kleine Nederland nog ruim 2.600 waterschappen waren. Deze soms zeer kleine organisaties zagen zich na de Tweede Wereldoorlog geplaagd voor de gigantische taak van de wederopbouw van de in die periode verwoeste en slecht onderhouden waterstaatswerken. Een belangrijk obstakel daarbij was het vinden van de benodigde financiële middelen. De investeringsuitgaven waren te omvangrijk om vanuit de lopende belastinginkomsten te betalen en er was dan ook veel financiering nodig. En juist dat was in die wederopbouw fase buitengewoon schaars. De waterschappen klopten vaak tevergeefs aan bij de algemene banken.

Dit kwam in de eerste plaats omdat ook die banken te lijden hadden onder het gebrek aan kapitaal in die naoorlogse periode. Maar een belangrijke reden was ook dat de algemene banken zich bezighielden met financieringen

met een korte looptijd, terwijl de waterschappen leningen met lange looptijden van wel 20 jaar of meer nodig hadden om deze terug te kunnen betalen. Daar kwam nog bij dat vooral bij de vele kleine waterschappen de financiële kennis ontbrak om de juiste weg of een alternatieve route naar financiële middelen te vinden.

De Unie van Waterschapsbonden (thans: Unie van Waterschappen) ging een bemiddelende rol vervullen tussen waterschappen en financiers om aan de benodigde middelen te komen en ook om de hoge kosten van veel kleine leningen te besparen. Gegarandeerd door de waterschappen gaf de Unie begin jaren vijftig twee obligatieleningen uit en sloot zij enkele onderhandse leningen af. Een aantal zaken werd al snel duidelijk:

- de Unie kon de continuïteit van deze activiteiten niet zeker stellen;
- het was niet het werkerterrein van de Unie en de Unie had niet de kennis en ervaring voor een meer structurele opzet;
- de financieringsbehoefte van de waterschappen zou naar verwachting toenemen.

Daar kwam in februari 1953 nog de tragische gebeurtenis bij van de Watersnoodramp die veel slachtoffers eiste en veel schade aanrichtte. Voor het herstel van deze schade was nog meer kapitaal nodig. Kortom, de nood was hoog.

In overleg met de Ministeries van Financiën en van het toenmalige Verkeer en Waterstaat en de directies van een aantal commerciële banken besloot de Unie te gaan werken aan

het onderbrengen van de financiële belangen van de waterschappen in een aparte rechtspersoon. Niet ieder waterschap stond direct te juichen bij een eigen bank. Sommigen zagen in een deelname risico's die zij niet wilden lopen. Anderen zagen deelname puur als een belegging, hetgeen zij niet tot hun taak rekenden. Voorts waren velen voorzichtig en wilden liever de kat uit de boom kijken en eventueel later deelnemen. Voor een succesvolle start van een dergelijke onderneming is een voldoende breed draagvlak een vereiste. Dit is niet alleen noodzakelijk voor het bijeenbrengen van voldoende startkapitaal maar ook om uitzicht te hebben op voldoende financieringsvolume om een dergelijke stap te rechtvaardigen. Een zekere mate van consensus is dan nodig. En hoewel het in de Nederlandse volksaard ligt om naar consensus te streven, bleek dat in de praktijk toch niet eenvoudig.

De waterschappen, zijnde publiekrechtelijke organisaties, besloten tot de oprichting van een privaat bedrijf, in de vorm van een naamloze vennootschap. Veel energie werd gestoken in het werven van de steun van individuele waterschappen door ze over te halen als aandeelhouder toe te treden. Daarbij viel niet één lijn te ontdekken. Sommige grote waterschappen namen slechts voor een klein stuk deel, terwijl sommige kleine waterschappen hun steun gaven door met een flink aantal aandelen deel te nemen. Ook enkele provincies kon men hiervoor interesseren. Uiteindelijk werd voor de start voldoende draagvlak gevonden en werd in 1954 de Nederlandse Waterschapsbank N.V. opgericht.

De bank genoot al direct zoveel vertrouwen dat voor de waterschappen belangrijke transacties konden worden gedaan. Met betrekking tot de kortlopende financieringen werd steun ondervonden van de commerciële banken. De waterschappen werd (en wordt) door hun wettelijk kader en hun solide financiële basis via het eigen belastingsysteem voor wat betreft het kredietrisico door banken een risicoweging van 0% toegekend, evenals de andere lokale overheden en de Staat der Nederlanden zelf. De bank hoefde dus vrijwel geen organisatie op te zetten voor het beoordelen van kredietrisico's bij lokale overheden en kon zich geheel concentreren op het verlenen van financiële diensten. In een later stadium (1981) gaf de Staat der Nederlanden door een deelname in het aandelenkapitaal aan zich verantwoordelijk te weten voor een ordelijke financiering van de decentrale overheden.

Binnen het aandelenkapitaal zijn er twee soorten aandelen:

- aandeel A, dat volledig werd volgestort en het recht gaf op één stem in de aandeelhoudersvergadering;
- aandeel B, waar 25% op werd gestort maar waarop de verplichting (en dus ook het risico) rustte om indien door de vennootschap geëist, de resterende 75% bij te betalen. Hier werd dus met weinig kapitaal wel een belangrijke mate van zekerheid gecreëerd.

#### Resultaat I: Zekerheid

Het beoogde en bereikte resultaat is dat de waterschappen verzekerd zijn van de volgende, voor hen belangrijke voorzieningen:

- (langlopende) financiering;

- betalingsverkeer;
- centrale financieringsfunctie;
- op één punt samengebrachte financiële expertise;
- lage rentelasten.

#### Resultaat II: Kostenbesparing

Het bundelen van krachten leidt op deze wijze tot aanzienlijke kostenbesparingen.

Immers, niet ieder waterschap behoefde meer eigen specifieke financiële kennis op te bouwen. Daarnaast leidt schaalgrootte tot lagere kosten voor benodigde financieringen.

Ten slotte is datgene wat er aan het eind van het jaar aan winst overblijft eigendom van de aandeelhouders en kan in de vorm van dividend worden uitgekeerd of gebruikt voor nieuwe activiteiten.

#### Resultaat III: Leereffect

De financiële expertise en daaruit voortvloeiende adviezen van de bank dragen bij aan een zich telkens vernieuwend financieel beheer van de waterschappen.

## 5.2 Vorm

De waterschappen kozen, zoals gezegd, destijds voor de vorm van aandeelhouders in een naamloze vennootschap, de Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank). Belangrijk is dat gekozen werd voor een vorm die het beste paste bij de lokale omstandigheden. De kosten moeten zo laag mogelijk worden gehouden. Daarvoor is een kleine, flexibele en transparante organisatie vereist. Wanneer nodig kunnen adviseurs worden ingehuurd of kan met andere partijen worden samengewerkt.

In de statuten staat uitdrukkelijk vermeld dat de kredietverlening door de bank *grosso modo* beperkt is tot de financiering van decentrale overheden en publiekrechtelijke lichamen of instellingen die door hen worden gegarandeerd. Denk in dit laatste geval aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties en zorginstellingen onder garantie van de waarborgfondsen. Tegenwoordig kunnen statutair gezien ook publiek-/private samenwerkingsprojecten en duurzame energieprojecten worden gefinancierd waarbij de Nederlandse overheid betrokken is als aanbesteder of subsidieverstrekker. Deze statutaire beperkingen ten aanzien van mogelijke kredietklanten betekent in feite dat er relatief weinig kredietrisico door de NWB Bank wordt gelopen.

## 5.3 Kerngegevens

De Nederlandse decentrale overheden worden (internationaal) als zeer kredietwaardig beschouwd en hebben (impliciet) een kredietbeoordelingsstatus die gelijk is aan die van de Nederlandse Staat (Aaa/AAA). Het is voor de NWB Bank dan ook noodzakelijk dat zij als efficiënte financier van haar klanten (aandeelhouders e.d.) minimaal eenzelfde status heeft als haar klanten/aandeelhouders. De NWB Bank heeft ratings van de credit-rating agencies Standard & Poor's en Moody's. Sinds 1996 beschikt de bank over ratings van deze partijen gelijk aan die van de centrale overheid. Met ingang van november 2014 valt de NWB Bank als significante bank in de eurozone onder het directe toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB), nadat voorafgaand de Europese Asset and Quality Review (AQR) en stresstest voor banken met glans waren doorstaan.

Dat het concept van een (sterk gespecialiseerde) bank goed kan werken, blijkt ook nog eens uit onderstaande kerncijfers van de NWB Bank per 31 december 2021:

|                                    |                 |
|------------------------------------|-----------------|
| • balanstotaal:                    | € 96 miljard    |
| • eigen vermogen:                  | € 1,902 miljard |
| • tier 1-ratio:                    | 44.9%           |
| • leverage ratio:                  | 14.3%           |
| • nettowinst:                      | € 121 miljoen   |
| • cost/income ratio:               | 13%             |
| • credit-ratings:                  | AAA/Aaa         |
| • nieuwe kredietverlening in 2021: | € 12,1 miljard  |
| • aantal medewerkers:              | 90              |

Het succes van de NWB Bank is in belangrijke mate te danken aan de lage kostenstructuur. De compacte en zeer efficiënte organisatie ligt hieraan ten grondslag. Niettemin heeft de bank sinds de kredietcrisis haar organisatie sterk uitgebreid. Dit is mede het gevolg van de strengere toezichtseisen vanuit de ECB en De Nederlandse Bank (DNB), de toenemende regelgeving op het gebied van corporate governance en toegenomen bancaire wet- en regelgeving in het algemeen. Daarnaast heeft de bank geïnvesteerd in diversificatie van de kredietverlening, onder andere op het terrein van publiek-private samenwerkingsprojecten en duurzame energieprojecten, zodat klanten ook hierin gefaciliteerd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de andere klantgroepen, zijnde gemeenten, provincies, drinkwaterbedrijven, regionale netbeheerders, sociale woningbouw (onder garantie van de Staat en de gemeenten) en de zorgsector (onder garantie van de Staat).

Een laagblijvende kostenstructuur is behalve van maatschappelijk belang ook van belang voor de concurrentiepositie van de bank. Decentrale overheden zijn vrij in de keuze van hun geldgever. Voor iedere lening die zij nodig hebben, vragen zij dan ook minimaal twee offertes aan, waarbij uiteindelijk gekozen wordt voor de goedkoopste aanbieder.

#### 5.4 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Als publieke bank heeft de NWB Bank andere belangen en waarden dan puur commerciële partijen. Naast een sterke financiële positie en een efficiënte bedrijfsvoering richt de NWB Bank zich nadrukkelijk op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Het maatschappelijk verantwoord ondernemen zit zagezegd in het dna van de bank en is een integraal onderdeel van het algemeen beleid van de bank.

Misschien wel het meest in het oog springend is de uitgifte van Green en SDG Housing Bonds door de NWB Bank. Sinds 2014 heeft de bank jaarlijks zogenoemde Waterobligaties uitgegeven. De opbrengsten van deze obligaties worden specifiek gebruikt voor de financiering van projecten van waterschappen die bijdragen aan klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en biodiversiteit. In navolging van het succes van de Waterobligaties is de bank in 2017 ook begonnen met de uitgifte van zogenoemde SDG Housing Bonds. De opbrengsten van deze SDG Housing Bonds zijn specifiek bestemd voor de financiering van de sociale woningbouw. In de markt voor Green Bonds en SDG

Housing Bonds is de NWB Bank wereldwijd een van de toonaangevende partijen. Inmiddels wordt jaarlijks meer dan een kwart van de langlopende financiering van de bank opgehaald met Green en SDG Housing Bonds.

Door middel van de uitgifte van zowel nieuwe Waterobligaties als SDG Housing Bonds blijft de NWB Bank nieuwe investeerders aantrekken en vergroot zij het markt bereik voor Green en SDG Housing Bonds. In aanvulling op de traditionele investeringsafwegingen zoals investeringsveiligheid en op risico afgestemde opbrengsten, is een groot deel van de obligaties door investeerders gekocht vanwege hun interesse om klimaatvriendelijke en maatschappelijke projecten te steunen binnen hun investeringsmandaat. De uitgifte van deze obligaties onderstreept de rol van de NWB Bank als een robuuste, duurzame en maatschappelijk betrokken financiële partner voor de Nederlandse publieke sector.

Een ander voorbeeld van maatschappelijk verantwoord ondernemen is het initiatief van de NWB Bank om waterbeheerprojecten in ontwikkelingslanden te ondersteunen. De NWB Bank heeft in nauwe samenspraak met haar aandeelhouders en in samenwerking met de Unie van Waterschappen op 22 december 2006 de Stichting NWB Fonds opgericht. Het doel van het fonds is projecten te financieren die door de waterschappen worden opgezet in het kader van internationale samenwerking. Met de opbrengsten van dit fonds worden de afzonderlijke waterschappen beter in staat gesteld hun kennis in te zetten voor de

realisatie van waterbeheerprojecten in het buitenland.

Het fonds heeft een stamvermogen van € 20,5 miljoen dat volledig is gestort door de NWB Bank. Eind 2021 heeft het NWB Fonds jaarlijks circa € 800.000 beschikbaar voor financiering en ondersteuning van internationale samenwerkingsactiviteiten van waterschappen, gericht op:

- het bevorderen van duurzaam beheer van watersystemen en waterketens;
- het versterken van capaciteit voor decentraal lokaal of regionaal waterbestuur.

In de eerste vijf jaren van het NWB Fonds ging het nog om een breed scala van activiteiten in zeventien verschillende landen. In 2011 is binnen de Unie van Waterschappen besloten meer focus aan te brengen in de internationale samenwerking en waar mogelijk de krachten te bundelen. Inspeland op het kabinetsbeleid voor internationale samenwerking is een landenfocus aangebracht en komt er meer aandacht voor het exportpotentieel van de Nederlandse watersector als geheel. Met de financiële bijdrage van de NWB Bank, ondersteunt het NWB Fonds nu waterschapsamenwerking in Bangladesh, Egypte, Ethiopië, Indonesië, Mozambique, Nicaragua, Vietnam, en Zuid-Afrika. Voor de deltalanden Bangladesh en Mozambique zijn speciale projecten opgezet om de krachtenbundeling en de professionalisering van de waterschapsinbreng een impuls te geven. In Ethiopië, Nicaragua, Vietnam en Zuid-Afrika groeit de samenwerking

met andere lokale en Nederlandse water-sectorpartners. Inhoudelijke speerpunten van de kennisactiviteiten zijn: Good Water Governance en het vinden van nieuwe oplossingen voor afvalwaterbehandeling met herwinning van energie en grondstoffen. Dit gebeurt in samenwerking met Aqua for All.

Begin 2021 heeft de NWB Bank het NWB Waterinnovatiefonds gelanceerd. Het NWB Waterinnovatiefonds is een zelfstandig fonds dat op afstand van de bank staat. Het fonds financiert innovatieve projecten van waterschappen die breed toepasbaar zijn en bijdragen aan de verduurzaming van Nederland. Je kunt dan denken aan innovaties op het gebied van klimaatadaptatie, klimaatmitigatie, circulaire economie, biodiversiteit, waterkwaliteit, waterveiligheid en de energietransitie. Opschaling van deze innovatieve projecten komt moeilijker van de grond, omdat het soms lastig is om risicodragend vermogen te verkrijgen. Het NWB Waterinnovatiefonds is opgericht om deze projecten verder te helpen na de zogenoemde pilotfase. Het fonds

verstrekt achtergesteld vermogen. Het gaat altijd om cofinanciering: het fonds draagt maximaal 50% van het totaal benodigd risicodragend vermogen bij en minimaal een derde van het totaal benodigd risicodragend vermogen wordt door één of meerdere waterschappen ingebracht. In 2021 is gewerkt aan de organisatie rondom het fonds en de profilering maar heeft het fonds nog geen financieringen verstrekt.

Een laatste voorbeeld is de Waterinnovatieprijs. De Nederlandse Waterschapsbank is sinds 2015 samen met de Unie van Waterschappen partner bij deze prijs die periodiek wordt uitgereikt aan innovatieve waterprojecten die passen bij de taken van de waterschappen. Er zijn prijzen te winnen in de categorieën waterveiligheid, schoon en voldoende water en circulaire economie. Daarnaast is er een publieksprijs. De NWB Bank stimuleert op deze manier de ontwikkeling van vernieuwende oplossingen en baanbrekende initiatieven in de waterwereld.

## 6 Unie van Waterschappen

### Ontstaansgeschiedenis

Al in de jaren twintig van de vorige eeuw werden per provincie verenigingen opgericht waarvan de waterschappen in die provincie lid waren: de zogenaamde provinciale waterschapsbonden. Deze bonden stelden zich de belangenbehartiging van de waterschappen op provinciaal niveau ten doel. Zij fungeerden in dat verband onder meer als gesprekspartner van de provincies over kwesties die de waterschappen in de provincie gezamenlijk raakten. Door de toenemende schaalvergroting binnen het waterschapsbestel en de stroomgebiedsbenadering, waardoor veel interprovinciale waterschappen zijn ontstaan, kennen veel provincies op dit moment geen waterschapsbond meer.

Al snel ontstond bij de waterschappen de behoefte aan belangenbehartiging door een organisatie op landelijk niveau. Daarvoor is in 1927 de Unie van Waterschapsbonden opgericht, waarvan alle provinciale waterschapsbonden lid waren. Vanaf 1968 zijn niet langer de waterschapsbonden lid van de Unie, maar de afzonderlijke waterschappen. De naam van de Unie werd gelijktijdig gewijzigd in Unie van Waterschappen. Van deze vereniging zijn anno 2023 alle 21 waterschappen lid.

### Doel

De Unie heeft tot doel het behartigen van de belangen van waterschappen op nationaal en internationaal niveau, waartoe gezamenlijke visies en standpunten worden ontwikkeld.

Het gaat in de nationale belangenbehartiging in het bijzonder om regering en parlement. Deze functie manifesteert zich onder meer in overleg met bewindspersonen en Tweede Kamerleden, het becommentariëren van wetsontwerpen en beleidsnota's, deelname aan advies- en overlegorganen zoals het Bestuurlijk Overleg Water, dat onder voorzitterschap staat van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, onderhouden van contacten met landelijke media enzovoort. De Unie is hét aanspreekpunt en de spreekbuis namens de waterschappen van ministeries, landelijke politiek, belangenorganisaties en media als het gaat om lokaal en regionaal waterbeheer.

Naast externe belangenbehartiging adviseert de Unie haar leden, de waterschappen. De Unie stelt leidraden, modelverordeningen (onder andere op fiscaal terrein) op en ondersteunt waterschappen bij het benutten van Europese fondsen. De Unie brengt een relatiemagazine uit, getiteld Het Waterschap, en in dagelijkse en wekelijkse nieuwsbrieven worden de waterschappen op de hoogte gehouden van relevante 'Haagse' en 'Brusselse' ontwikkelingen. Ook reikt de Unie tweejaarlijks een innovatieprijs uit en wordt via Waterschapspeil en Waterschapsspiegel ieder jaar verslag gedaan van de prestaties van de waterschappen.

De Unie was tot voor kort ook de werkgeversvereniging van de waterschappen. Zij onderhandelde met de centrales van

overheidspersoneel en sloot overeenkomsten af over de arbeidsvoorwaarden van het waterschapspersoneel, die bindend waren voor de waterschappen. Met ingang van 2019 is een aparte werkgeversvereniging voor de sector waterschappen van start gegaan, genaamd Vereniging Werken voor Waterschappen, die deze taak van de Unie heeft overgenomen.<sup>18</sup>

### Verenigingsstructuur

Het hoogste orgaan bij de Unie is de ledenvergadering (algemeen bestuur), die viermaal per jaar bijeenkomt en waarin de door het waterschap aangewezen vertegenwoordiger (meestal de voorzitter) zitting heeft. De directe leiding berust bij het (dagelijks) bestuur, dat zes leden omvat, benoemd door de ledenvergadering. Het bestuur vergadert jaarlijks acht keer. Daarnaast kent de Unie een aantal bestuurlijk samengestelde besluitvormende commissies, waarin alle waterschappen zijn vertegenwoordigd. Onder deze commissies functioneren adviserende ambtelijke werkgroepen. Door deze structuur weet de Unie goed wat er bij haar leden leeft, kan zij hun belangen in Den Haag en Brussel optimaal behartigen en hebben de leden directe inbreng bij het werk van de Unie. De kosten van de Unie, die met name uit personeelslasten bestaan, worden gedekt met contributies van de waterschappen.

Bij de Unie van Waterschappen zijn ongeveer 80 medewerkers werkzaam. De algemeen directeur van de Unie is tevens secretaris van de ledenvergadering en het bestuur.

Het Uniebureau, dat is gevestigd in Den Haag, fungeert als secretariaat van de vereniging en is tevens het uitvoerende apparaat ervan. Dat gebeurt in een viertal programma's (Vereniging, Communicatie en Bestuurlijk Juridische Zaken, Waterbeleid, Moderne Overheid en Innovatie, Duurzaamheid en Internationaal), ondersteund door een stafbureau.<sup>19</sup>

### Internationale dimensie

De internationale component is een onmisbaar onderdeel geworden van de dagelijkse praktijk van de waterschappen. Europees beleid biedt kansen en risico's, die op termijn doorwerken naar het Nederlands waterbeleid. Een effectieve belangenbehartiging in Brussel is daarom van groot belang. De Unie van Waterschappen geeft hieraan invulling door een Bureau Brussel, samen met de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland. Bureau Brussel vertegenwoordigt de waterschappen bij de Europese Commissie en het Europees Parlement. Daarnaast maakt Bureau Brussel deel uit van Europese netwerken, zoals EUREAU, EUWMA, CEEP en EWA. EUREAU is de koepel van drink- en afvalwaterbedrijven. EUWMA, de European Union of Water Management Associations, verenigt decentrale waterbeheerders. CEEP is het Europees Centrum voor werkgevers in de publieke sector. EWA, de European Water Association, vertegenwoordigt waterprofessionals en -instellingen in de breedte. Voorts participeert de Unie van Waterschappen in het in 2012 op initiatief van de OESO ingestelde Water Governance Initiative, waarin diverse

organisaties uit een dertigtal landen samenwerken om de "governance" van het waterbeheer te verbeteren.

De Unie geeft onder de noemer 'Dutch Water Authorities' invulling aan het gezamenlijk internationaal beleid van de waterschappen. In dit verband wordt internationaal kennis gedeeld. Zo dragen waterschappen bij aan het verbeteren van duurzaam mondiaal waterbeheer, het voorkómen en bestrijden van calamiteiten en wordt het Nederlands bedrijfsleven internationaal ondersteund. Een goed voorbeeld daarvan vormt de zgn. Blue Deal, die Dutch Water Authorities in 2018 heeft afgesloten met de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Buitenlandse Zaken. Ook worden op het Uniekantoor regelmatig buitenlandse delegaties ontvangen, die geïnteresseerd zijn in het Nederlandse waterbeheer en het waterschapsbestel.

<sup>18</sup> Zie: <https://www.nl>.

<sup>19</sup> Meer informatie over de Unie is te vinden op: <https://unievanwaterschappen.nl>.



## 7 Slotbeschouwing

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de belangrijkste elementen - de bouwstenen - van het Nederlandse waterschapsbestel beschreven. Achtereenvolgens is stilgestaan bij de staatsrechtelijke positie van het waterschap inclusief de (grond)wettelijke verankering daarvan, de democratische legitimatie via het eigen bestuur en de financiële onafhankelijkheid via het eigen belastinggebied. Voorts is kort ingegaan op de rol die de NWB Bank vervult bij het aantrekken van vreemd vermogen en op de rol van de Unie van Waterschappen als landelijke belangenbehartiger van de waterschappen. In dit slothoofdstuk worden bedoelde bouwstenen nog eens overzichtelijk op een rij gezet.

Allereerst kan worden vastgesteld dat het lokale en regionale waterbeheer in Nederland functioneel gedecentraliseerd is. Het waterschap speelt daarbij als functionele overheid een sleutelrol. 'Functioneel' omdat de taken van het waterschap wettelijk beperkt zijn tot de zorg voor het watersysteem en het zuiveringsbeheer. 'Overheid' omdat het waterschap zoals dat deftig heet 'met overheidsgezag is bekleed' en zijn eigen bestuur, belastinggebied en juridische bevoegdheden kent, die het ontleent aan de Waterschapswet, de Waterwet en eigen verordeningen.

Als functionele medeoverheid kan het waterschap zich volledig richten op de waterstaatszorg, die daarmee veiliggesteld is van de politieke waan van de dag. Dit functionele karakter herbergt overigens een zeker risico in zich. Aangezien het waterbeheer nauw verweven is met andere terreinen van overheidszorg, in het bijzonder de ruimtelijke ordening en het milieu- en natuurbeheer, moet het waterschap open staan voor deze relaties en daaraan concreet invulling geven. Het waterschap mag zijn taken dus niet in isolement verrichten, maar moet vormgeven aan integraal waterbeheer en nadrukkelijk de verbinding en de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties zoeken.

De eerste bouwsteen betreft een duidelijke staatsrechtelijke positie en het beschikken over een adequaat juridisch instrumentarium. Het zal duidelijk zijn dat dit noodzakelijke randvoorwaarden zijn om op een moderne wijze invulling te geven aan het gewenste integraal waterbeheer. Zo kan de waterkwaliteit pas verbeterd en beschermd worden als schadelijke lozingen via een vergunningstelsel kunnen worden verhinderd dan wel gereguleerd. In hoofdstuk 2 is tot uitdrukking gekomen dat het waterschap inderdaad over adequate bevoegdheden beschikt en de naleving van de diverse regels en voorschriften zo nodig kan afdwingen.

De tweede bouwsteen, die in hoofdstuk 3 is uitgewerkt, betreft de democratische legitimatie via het eigen bestuur, dat is samengesteld uit categorieën van belanghebbenden bij het waterbeheer. Het waterschap wordt in die zin terecht wel gekarakteriseerd als een 'belangengroependemocratie'. Het zijn immers 'belangengroeperingen' die kandidatenlijsten voor de waterschapsverkiezingen kunnen indienen. Voor de democratische legitimatie van het waterschap zijn deze vertegenwoordiging en de vierjaarlijkse waterschapsverkiezingen (voor de ingezetenen) essentieel. Zij leidt er toe dat door belanghebbenden in het waterschapsgebied wordt beslist hoe en tegen welke kosten het waterbeheer concreet wordt uitgeoefend, waarmee tegelijkertijd draagvlak voor de noodzakelijke maatregelen kan worden genereerd.

De derde en laatste bouwsteen betreft de financiële onafhankelijkheid van het waterschap via het eigen belastinggebied, die is uitgewerkt in hoofdstuk 4. De kernboodschap luidt dat het waterschap goeddeels zelf supporting is en zijn taken via eigen belastingen - de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing - kan bekostigen. Deze financiële onafhankelijkheid is een groot goed en vormt de beste garantie dat voldoende financiële middelen bijeengebracht worden voor het hedendaagse, moderne waterbeheer. Het (volledig) afhankelijk zijn van de altijd schaarse rijksmiddelen, die bovendien voor een breed scala aan beleidsterreinen (onderwijs, gezondheidszorg, defensie etc.)

moeten worden ingezet, zou voor de voor Nederland essentiële taak waterbeheer geen goede oplossing zijn. Daarbij laat de praktijk zien dat de waterschappen er zich van bewust zijn dat tegen de laagst maatschappelijke kosten gewerkt moet worden, zodat de belastingtarieven binnen redelijke proporties kunnen blijven.

Met deze drie bouwstenen, te weten de duidelijke staatsrechtelijke positie als functionele medeoverheid met adequate juridische bevoegdheden, de democratische legitimatie via het eigen bestuur en de financiële onafhankelijkheid via het eigen belastinggebied, is het hedendaagse Nederlandse waterschap afdoende gepositioneerd. In de kern is een waterschap een regionale belangengemeenschap waarin de mensen in een bepaald gebied binnen de provinciale en rijkskaders relatief autonoom zélf bepalen wat er moet gebeuren, wat dat mag kosten en wie van hen dat gaat betalen.

Aangezien de waterstaatkundige situatie van Nederland in de kern niet afwijkt van die in andere landen is goed denkbaar dat de in dit boekje centraal staande 'bouwstenen' ook over de grens benut kunnen worden. De ontwikkelingen die zich momenteel voltrekken in landen zoals Roemenië, Ethiopië en Zuid-Afrika, laten inderdaad zien dat deze bouwstenen ook buiten Nederland van betekenis kunnen zijn. Daarbij vormen deze uiteraard geen blauwdruk, maar moeten zij vooral gezien worden als ervaringsgegevens waarvan ook door anderen geprofiteerd kan worden.



Tegelijkertijd onderstrepen die bouwstenen nog eens het belang van een goede institutionele structuur van het waterbeheer, van Good Water Governance. Tot dat begrip kunnen worden gerekend: de bestuurlijke organisatie en taakverdeling in het waterbeheer inclusief het daarvoor beschikbare (juridische) instrumentarium, de financieringsstructuur, de bestuurlijke besluitvorming en verantwoording, de publieke participatie, het interbestuurlijk toezicht, de rechtsbescherming, de interbestuurlijke samenwerking en de relatie met aangrenzende beleidsterreinen (in het bijzonder de ruimtelijke ordening) en ten slotte communicatie, beleving en waardering.



## Literatuuroverzicht

**Havekes, H.J.M.**, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss.), Den Haag 2009.

**OECD** (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

**Dekking, J.W.C.** en **Havekes, H.J.M.**, *Een diamanten relatie. 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën, in: 60 jaar. Hard gegaan*, NWB Bank, Den Haag 2014.

**Havekes, H.J.M.** en **Van Rijswijk, H.F.M.W.**, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer 2014.

**Havekes, H.J.M.** en **Wensink, W.J.** (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2015.

**Rijkswaterstaat en Unie van Waterschappen**, *Watermanagement in Nederland*, Den Haag 2019.

**Havekes, H.J.M.**, *Succesvol decentraliseren? Een vlootshouw van het (decentrale) waterbeheer* (oratie), Deventer 2022.

**Havekes, H.J.M.**, **De Putter, P.J.** en **Wensink, W.J.** (red.), *Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet*, Den Haag 2022.

**Vollaard, H.** en **Binnema, H.** (red.), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur*, Amsterdam 2023.

**Bezoekadres**

Koningskade 40  
2596 AA Den Haag  
070 351 97 51  
Nederland

**Postadres**

Postbus 93218  
2509 AE Den Haag  
Nederland

[info@uvw.nl](mailto:info@uvw.nl)  
[unievandwaterschappen.nl](http://unievandwaterschappen.nl)