

I Inleiding

mr. dr. H.J.M. Havekes

Op 1 januari 1992 zijn de waterschappen in Nederland een nieuw tijdperk ingegaan. Per genoemde datum is de Waterschapswet in werking getreden. Daarmee hebben de waterschappen voor het eerst in hun langdurige en kleurrijke bestaan een eigen organieke wet gekregen overeenkomstig de opdracht neergelegd in artikel 133 van de Grondwet.

Veel langer dan provincies en gemeenten hebben de waterschappen op een eigen wet moeten wachten, zodat het waterschapsrecht tot relatief kort geleden vooral in de provinciale waterschapsreglementen te vinden was.¹ Thorbecke durfde het indertijd nog niet aan, al lijkt het niet een te gewaagde veronderstelling dat de waterschappen in die jaren bepaald niet op ‘Haagse’ bemoeienis zaten te wachten. Wel verzorgde het hoofd van zijn Afdeling Waterstaat, die toen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken ressorteerde, een uitvoerige handleiding met eisen waaraan een provinciaal waterschapsreglement diende te voldoen.² Het vergt niet veel fantasie om in deze handleiding een Waterschapswet avant la lettre te zien. Doordat de Afdeling Waterstaat de provinciale waterschapsreglementen diende goed te keuren, ging van deze handleiding een zekere uniformerende werking uit. Desondanks bleven deze regelingen onderling toch nog vaak grote verschillen vertonen.

In een boek als dit, dat toch vooral het karakter draagt van een artikelsgewijs commentaar, past het om in een inleiding enkele opmerkingen van meer algemene aard over de Waterschapswet te maken. Zou dit achterwege blijven, dan bestaat het gevaar dat aan enkele relevante, boven de afzonderlijke wetsartikelen uitstijgende, aspecten van de totstandkoming en betekenis van deze wet voorbij wordt gegaan. Om deze reden is ervoor gekozen om, alvorens aan te vangen met het artikelsgewijs commentaar, enkele zaken aan te stippen in een algemeen deel.

Successievelijk komen in dit eerste hoofdstuk de navolgende onderwerpen aan de orde:

- de totstandkoming van de Waterschapswet;
- de voorgeschiedenis;

¹ Ook de Keurenwet, de Bevoegdhedenwet waterschappen en de Waterstaatswet 1900 bevatten een aantal bepalingen.

² Zie H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss.), SDU, Den Haag, 2009, p. 16-17.

- de wijze van voorbereiding;
- de betekenis van de Waterschapswet.

In hoofdstuk 2 wordt voorts kort stilgestaan bij enkele belangrijke wijzigingen die sinds de inwerkingtreding op 1 januari 1992 in de Waterschapswet zijn aangebracht. In hoofdstuk 3 wordt kort ingegaan op enkele voor de waterschappen belangrijke actuele ontwikkelingen.

Ten slotte wordt reeds op deze plaats benadrukt dat voor een goed inzicht in het bestaan en functioneren van het waterschap de Waterschapswet vanzelfsprekend de belangrijkste vindplaats is, maar met name ook de Waterwet daarvoor van grote betekenis is. Waar de Waterschapswet de institutionele vormgeving van het waterschap regelt, bevat de Waterwet, die het waterschap als ‘beheerder’ kwalificeert, essentiële bepalingen over de taakuitoefening door het waterschap.³ In deze wet is een aantal cruciale verplichtingen en bevoegdheden van het waterschap opgenomen, zoals de verplichting om een beheerplan, een legger en peilbesluiten vast te stellen alsmede een aantal gedoogplichten en bevoegdheden in buitengewone omstandigheden waarin waterstaatswerken gevaar lopen. Soms wordt in de Waterschapswet, zoals in artikel 1, ook expliciet naar de Waterwet verwezen. Voor een goed begrip van het waterschap is dus naast de Waterschapswet in het bijzonder de Waterwet van betekenis.

1.1 Totstandkoming

Op 1 januari 1992 is de Waterschapswet in werking getreden.⁴ Daarmee is de toch nog vrij lange voorgeschiedenis die deze wet heeft gekend tot een legislatieve afronding gekomen. Reeds in 1974 concludeerde de door de Minister van Verkeer en Waterstaat ingestelde Studiecommissie Waterschappen immers dat er een ‘algemene Waterschapswet’ zou moeten komen. In de regeringsnota ‘Naar een nieuw waterschapsbestel?’ van 1977 werd deze conclusie zonder omwegen onderschreven. Vervolgens werd de voorbereiding van de Waterschapswet in nauwe samenwerking met provincies en waterschappen ter hand genomen. De totstandkoming van een Waterschapswet was inmiddels ook door de grondwetsherziening van 1983 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

³ Zie voor de Waterwet (Stb. 2009, 490) uitgebreider H.J.M. Havekes en P.J. de Putter (red), *Wegwijzer Waterwet 2014*, Kluwer, Alphen aan den Rijn 2013 en H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Kluwer, Deventer 2014.

⁴ Besluit van 12 december 1991, Stb. 1991, 444.

- 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.

Bij koninklijke boodschap van 11 juni 1987 werd uiteindelijk een voorstel van Wet houdende regels met betrekking tot de waterschappen bij de Tweede Kamer ingediend. Na een grondige parlementaire behandeling bereikte de Waterschapswet ruim vier jaar later, en liefst tot tweemaal toe, het Staatsblad.⁵ Dit laatste werd veroorzaakt doordat, nadat de Waterschapswet reeds in het Staatsblad was gepubliceerd, nog een wetsvoorstel tot wijziging van de overgangsbepalingen bij de Tweede Kamer werd ingediend. Deze wijziging was noodzakelijk om een rechtsvacuüm te voorkomen. Tot dan toe bevatte de Waterschapswet namelijk geen bepaling dat provinciale waterschapsreglementen en andere verordeningen zouden kunnen blijven voortbestaan, ook al waren zij naar de letter in strijd met die wet. Via een spoedwet werd bereikt dat deze besluiten tot uiterlijk 1 januari 1995 zouden kunnen blijven gelden, zodat provincies en waterschappen drie jaren de tijd werd geboden om hun verordeningen op de nieuwe leest van de Waterschapswet te schoeien. Deze periode van drie jaren bleek in de praktijk ook hard nodig vanwege de vele wijzigingen die de Waterschapswet meebracht. Materieel betekent deze wijziging van het overgangsrecht dat de Waterschapswet effectief niet zozeer op 1 januari 1992, maar op 1 januari 1995 in werking getreden is.

1.2 Voorgeschiedenis

De Waterschapswet is bepaald niet uit de lucht komen vallen. In essentie vormt de wet het logisch sluitstuk op de studies over het waterschapsbestel zoals die met name in de loop van de zestiger en zeventiger jaren hebben plaatsgevonden. Voor een goed begrip is het van belang om op deze plaats nog eens bij de hoofdlijnen daarvan in hun historische betekenis stil te staan.

Voor een belangrijk deel was de aanleiding van deze studies overigens gelegen in financiële overwegingen. Met name in waterschapskring ontstond na de watersnoodramp van 1953 al snel het besef dat een verdergaande schaalvergroting door concentraties van waterschappen geen afdoende oplossing zou kunnen bieden

⁵ Respectievelijk Stb. 1991, 379 en Stb. 1991, 444.

voor de financiële problematiek zoals deze in toenemende mate op de waterschappen afkwam. Door de toegenomen belangen bij de waterschapstaken en de daaraan inherente grotere complexiteit van behartiging stegen de financiële lasten. Zo stegen de waterschapslasten tussen 1955 en 1965 van *f* 47 miljoen naar *f* 100 miljoen per jaar. Het financiële draagvermogen van de waterschappen dat, waar het betreft het waterkerings- en het waterkwantiteitsbeheer, tot dan toe uitsluitend bestond uit de eigenaren van onroerend goed, dreigde daarvoor een te smalle basis te vormen. Dit bracht de toenmalige Unie van Waterschapsbonden eind 1963 tot een opvallend adres aan de regering. Daarin werd een rijksbijdrage van 30% in de gewone inkomsten van de waterschappen bepleit. Achtergrond van dit adres was de overweging dat met het waterschapswerk, naast de belangen van het onroerend goed ook andere, algemene belangen werden gediend. Het Rijk werd als representant van deze algemene belangen gezien, zodat een bijdrage van die zijde op zijn plaats werd geacht. Terugkijkend kan worden vastgesteld dat dit adres de motor van verschillende studies is geweest.⁶

Weliswaar vormden financiële overwegingen dus feitelijk de voornaamste aanleiding voor deze studies, al snel kregen deze een veel wijdere strekking en werd daarbij het voortbestaan van het waterschapsinstituut als zodanig aan de orde gesteld. Van diverse zijden werd namelijk gewezen op de steeds verder toenemende verwevenheid van de waterstaatszorg met andere terreinen van overheidszorg, zoals de zorg voor het milieu, en werd het bestaansrecht van het waterschap als lichaam van functioneel bestuur in twijfel getrokken.

Studiecommissie Waterschappen

Een belangrijke, zo niet onmisbare, rol is in dit verband vervuld door de Studiecommissie Waterschappen. Die rol is zo wezenlijk geweest dat bij het werk van genoemde commissie wat langer moet worden stilgestaan. De Studiecommissie Waterschappen werd eind 1968 door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat ingesteld en werd opgedragen: ‘functie en structuur van de waterschappen te onderzoeken, daarbij mede de verhouding van deze instellingen tot andere openbare lichamen in aanmerking nemend, en dienaangaande aanbevelingen te doen’.⁷ Het begrip ‘functie’ uit de taakopdracht is door de commissie inderdaad ruim uitgelegd. Het bestaansrecht van het waterschap is tijdens de studie van de commissie nadrukkelijk in het geding geweest.

6 Het adres is integraal afgedrukt in *Waterschapsbelangen* 1963, p. 315-320. Zie uitvoerig over de financiële problematiek van de waterschappen in het midden van de vorige eeuw J.W.C. Dekking en H.J.M. Havekes, *Een diamanten relatie, 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën*, in: *60 jaar. Hard gegaan*, NWB Bank, Den Haag 2014.

7 De commissie stond onder voorzitterschap van F.J. Kranenburg, oud-commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland.

De Studiecommissie Waterschappen, in de wandelgangen beter bekend onder de geuzennaam Diepdelverscommissie, bracht in 1974 een grondig rapport uit,⁸ dat van een groot aantal aanbevelingen was voorzien. De belangrijkste conclusie van de commissie luidde dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door in die zorg gespecialiseerde lichamen, dat wil zeggen waterschappen, diende te worden uitgeoefend. De commissie kende daarbij grote betekenis toe aan het aan de functionele bestuursvorm gebonden kenmerk, dat degenen die bij de taakvervulling speciaal belang hebben, in beginsel de kosten daarvan dragen en vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Zij hechtte derhalve aan de aloude trits 'belang-betaling-zeggenschap'. Als taken voor het waterschap zag de commissie met name de zorg voor de waterhuishouding en de waterkering weggelegd. Van oudsher bekende taken voor het waterschap dus.

Het bestuur van het waterschap diende volgens de commissie in beginsel te bestaan uit vertegenwoordigers van die groepen van belanghebbenden, die een duidelijk, rechtstreeks en continu belang bij de taakvervulling van het waterschap hebben, als zodanig aanwijsbaar zijn en om die reden ook in de omslagheffing worden betrokken. Als zodanig merkte de commissie aan de eigenaren en gebruikers van ongebouwde onroerende goederen, de eigenaren van gebouwde onroerende goederen, de gebruikers van bedrijfsgebouwen en de vervuilers. Aldus pleitte de commissie voor opnemings van de pachters in het waterschapsbestuur. Opnemings van de ingezetenen, afgezien van hun hoedanigheid van (huishoudelijke) vervuilers, werd niet bepleit. Wat betreft de financiële aspecten concludeerde de commissie dat de functionele bestuursvorm van het waterschap, waarbij koppeling van belang, betaling en zeggenschap uitgangspunt vormt, geen ruimte laat voor bijdragen van Rijk of provincies in de algemene middelen van het waterschap, maar wel voor doeluitkeringen gericht op de vervulling van de afzonderlijke waterschapstaken. Voor doeluitkeringen in het vlak van de waterstaatszorg bestond naar het oordeel van de commissie aanleiding als de taakvervulling functioneel of territoriaal meer omvat dan de rechtstreekse belangen van de omslagplichtigen. Daarnaast zou in bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen bestaan tot het verlenen van incidentele bijdragen.

Voorts bepleitte de commissie, en dat is in dit kader in het bijzonder van belang, dat een wettelijke regeling tot stand zou worden gebracht, waarin de hoofdlijnen van de bestuurlijke en financiële structuur van de waterschappen en van de wijze waarop hun taakvervulling moet plaatsvinden, worden vastgelegd. In een dergelijke 'algemene Waterschapswet' zouden volgens de commissie ook die onderwerpen betreffende waterschappen kunnen worden bijeengebracht, die tot dan toe in afzonderlijke 'waterschapswetten', zoals de Keurenwet en de Bevoegdhedenwet,

⁸ Rapport *Het waterschap en zijn toekomst*, Den Haag 1974.

waren opgenomen. De commissie realiseerde zich daarbij dat een dergelijke algemene wettelijke regeling voor de waterschappen geen uitputtende regeling zou zijn, zoals de Gemeentewet dat voor de gemeenten wel is. De wettelijke regeling zou in belangrijke mate het karakter hebben van een kaderwet, die de provinciale besturen tot nadere regeling roept. Aldus werd niet beoogd de reglementeringstaak van de provincies naar de rijksoverheid te verleggen, doch slechts een wettelijke regeling bepleit voor die aspecten die om een vastliggende, uniforme voorziening vragen.

Regeringsstandpunt

Medio 1977 reageerde de regering door het toezenden van de nota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?' op het rapport van de commissie.⁹ De strekking van de nota 'Naar een nieuw waterschapsbestel?', die als ondertitel 'Regeringsnota over de toekomst van de waterschappen' meekreeg, kan als volgt worden samengevat. In deze regeringsnota wordt de conclusie van de Studiecommissie Waterschappen dat de plaatselijke en regionale waterstaatszorg ook in de toekomst door waterschappen zou dienen te worden uitgeoefend, volmondig onderschreven. In de nota zijn drie voorwaarden geformuleerd waaraan een goede organisatie van de waterstaatszorg naar het oordeel van de regering dient te voldoen:

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

In hun onderlinge samenhang rechtvaardigden deze voorwaarden volgens de regering de keuze voor het waterschap als openbaar lichaam van functioneel bestuur waaraan de waterstaatszorg dient te worden opgedragen. Als hoofdtaken voor de waterschappen zag de regering daarbij met de Studiecommissie Waterschappen de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding weggelegd.

Aldus ondervond de centrale stellingname van de Studiecommissie Waterschappen bij de regering brede steun. Die steun was er overigens niet voor alle aanbevelingen van genoemde commissie. Zo was de regering van mening dat de Studiecommissie Waterschappen op het punt van de bestuurssamenstelling nog te zeer van de reeds bekende categorieën belanghebbenden was uitgegaan. De regering bepleitte om in de waterschapsbesturen naast deze specifieke categorieën belanghebbenden ook het algemeen belang, gesublimeerd in de inwoners, op te nemen. Wat de financiën van het waterschap betreft, werden de aanbevelingen van de Studiecommissie Waterschappen daarentegen weer

⁹ *Kamerstukken II 1976/77, 14480, nr. 1-2.*

vrijwel onverkort onderschreven. Daarbij werd nog eens helder uitgesproken dat met name bij de zee- en rivierwaterkering bijdragen van het Rijk aan de betreffende waterschappen op zijn plaats zijn en dat de wens van de Studiecommissie Waterschappen om deze bijdragen wettelijk vast te leggen zou worden gehonoreerd. Ten slotte, en dat is in dit kader in het bijzonder van betekenis, onderschreef de regering het pleidooi voor het tot stand brengen van een algemene Waterschapswet. De voorbereiding van deze wet zou, zo werd gesteld, in nauwe samenwerking met provincies en waterschappen ter hand worden genomen. In een bijlage bij de regeringsnota werd overigens reeds een overzicht gegeven van de onderwerpen die bij de voorbereiding van de algemene Waterschapswet in beschouwing zouden moeten worden genomen. Wanneer dit overzicht gelegd wordt naast de Waterschapswet, zoals die bijna vijftien jaren later in werking is getreden, mag zonder meer van een vooruitziende blik gesproken worden.

Op 24 april 1978 aanvaardde de Tweede Kamer de regeringsnota. De Tweede Kamer bleek daarbij in hoge mate eenstemmig over de noodzaak van het voortbestaan van het waterschap en zijn eigen plaats en rol in het staatsbestel. Met deze aanvaarding van de belangrijkste conclusies van het rapport van de Studiecommissie Waterschappen en van de regeringsnota waren de bouwstenen voor de Waterschapswet gelegd.

Voor de uiteindelijke totstandkoming van de wet zijn genoemde studies dan ook van zeer groot belang geweest. In dit verband moeten echter ook nog enkele andere rapporten en nota's worden genoemd.

Commissie waterschapsbestuur

Een eerste rapport dat in dit verband genoemd moet worden is het rapport van de Commissie waterschapsbestuur. Deze breed samengestelde commissie werd eind 1976 ingesteld door het bestuur van de Unie van Waterschappen.¹⁰ Op de valreep van 1978 bracht de Commissie waterschapsbestuur haar rapport uit. De belangrijkste conclusies van de commissie laten zich als volgt samenvatten. De commissie onderkende dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen een verruiming van de belangenfeer bij de taakuitoefening was opgetreden. Het waterschap is met meer belangen geconfronteerd geraakt, moet al die belangen onderkennen en bij zijn besluitvorming tot hun recht laten komen. Het functionele karakter blijft naar het oordeel van de commissie evenwel kenmerkend voor het waterschap, ook al is de kring van belangen bij die

¹⁰ Het unieke karakter van de commissie, naar haar voorzitter wel de Commissie Merckx genoemd, blijkt uit de omstandigheid dat daarin niet alleen de te verwachten plaats was ingeruimd voor vertegenwoordigers uit de kring van het Rijk, de provincies en de waterschappen, maar ook voor een aantal leden van de Staten-Generaal en enkele wetenschappers.

taakuitoefening verwijd. De commissie introduceerde hiervoor de begrippen algemene taakbelangen (ingezetenen) en specifieke taakbelangen (eigenaren en gebruikers van onroerend goed).

Deze belangenverbreding werd door de commissie consequent doorgetrokken naar de gewenste samenstelling van het waterschapsbestuur. Naar de opvatting van de commissie dient als uitgangspunt voor de samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap te gelden, dat alle in het geding zijnde taakbelangen in dat bestuur zijn vertegenwoordigd. Hantering van dit uitgangspunt leidt tot de vaststelling dat de klassieke samenhang tussen belang, betaling en zeggenschap, waarbij de grondslag voor de taakstelling van het waterschap, de betaling van de kosten en de toekenning van zeggenschap is gelegen in het onroerende goed als het (enige) belangenobject, niet meer als uitgangspunt kon dienen voor de bestuursamenstelling van het waterschap. In navolging van de regeringsnota pleitte de commissie dan ook voor opnemng van de inwoners als vertegenwoordigers van de algemene taakbelangen in het waterschapsbestuur. De conclusies van de Commissie waterschapsbestuur hebben uiteindelijk in de Waterschapswet duidelijk hun neerslag gevonden.¹¹

Werkgroep waterschapsfinanciën

Een tweede studie die in dit kader niet ongenoemd mag blijven is het rapport van de Werkgroep waterschapsfinanciën. Deze werkgroep werd medio 1980 ingesteld door het IPO inzake waterbeheer en het dagelijks bestuur van de UvW. De werkgroep concludeerde begin 1983 in de eerste plaats dat de bekostiging van de taakuitoefening van het waterschap overeen dient te stemmen met het functionele karakter van dit overheidslichaam. Deze bekostiging geschiedt op grondslag van de belangen, die rechtstreeks en continu bij de taakuitoefening van het waterschap zijn betrokken. Deze kunnen worden onderscheiden in specifieke en algemene taakbelangen van de belanghebbenden binnen het waterschap en belangen die verder strekken dan de belangen van deze belanghebbenden, de bovenwaterschappelijke taakbelangen.

In de tweede plaats concludeerde de werkgroep dat de kosten van de taakuitoefening ten behoeve van de specifieke en algemene taakbelangen door middel van omslagheffing worden verhaald op de categorieën belanghebbenden, die op grond van deze taakbelangen worden onderscheiden. Naast de zakelijk gerechtigden tot onroerend goed dienen naar het oordeel van de werkgroep derhalve ook de pachters en de inwoners in de omslagheffing te worden betrokken. De taakuitoefening ten behoeve van de bovenwaterschappelijke taakbelangen wordt

¹¹ De Tweede Kamer sprak zelfs na het verschijnen van het rapport van de commissie bij motie uit dat de aanbevelingen van de commissie bij de opstelling van de Waterschapswet betrokken zouden moeten worden. (*Kamerstukken II 1979/80, 15800, hoofdstuk XII, nr. 34*).

bekostigd door middel van doeluitkeringen van overheidslichamen, die representatief zijn te achten voor deze bovenwaterschappelijke taakbelangen.

In de derde plaats oordeelde de werkgroep dat aan de omslagheffing van de individuele belastingplichtigen een toedeling van kosten aan de categorieën belanghebbenden ten grondslag dient te liggen, die plaatsvindt naar de mate van belang van deze categorieën bij de taakuitoefening van het waterschap. Als maatstaf voor de omslagheffing ter zake van het ongebouwd onroerend goed is de oppervlakte passend, terwijl voor de omslagheffing ter zake van het gebouwd onroerend goed een maatstaf aangewezen is, waarin de waarde van het onroerend goed tot uitdrukking komt.

Ook de conclusies van deze werkgroep zijn de wetgever niet ontgaan. Zo is het principe van kostentoedeling terug te vinden in artikel 119 en heeft de financiering van de door de werkgroep geïntroduceerde bovenwaterschappelijke belangen in artikel 98 een plaats gekregen. De conclusies van de werkgroep op het punt van de kostentoedeling hebben nadien verdere uitwerking gevonden in het Rapport inzake de kostentoedeling, dat werd opgesteld door de door het IPO en de UvW gezamenlijk ingestelde Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën.

1.3 Voorbereiding

Uit het hiervoor opgenomen korte historische overzicht blijkt reeds dat de waterschappen nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Waterschapswet en daar voor een belangrijk deel zélf vorm aan gegeven hebben. Uiteraard heeft dit het draagvlak voor de wet vergroot en de invoering vergemakkelijkt.

Op deze plaats dient een enkele opmerking te worden gemaakt over de wijze van voorbereiding van de Waterschapswet. Vanwege de gezamenlijke aanpak kan namelijk van een unieke exercitie worden gesproken. Aan de basis van het bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet stond het rapport van een ambtelijke werkgroep van deskundigen uit de kring van het Rijk, provincies en waterschappen. Dit rapport van begin 1984 droeg de vorm van een voorontwerp van wet met Memorie van Toelichting. Nadat daarover nog nader bestuurlijk overleg met het IPO en de UvW had plaatsgevonden, was sprake van een regeringsontwerp dat vervolgens om advies aan de toenmalige Raad van de Waterstaat werd voorgelegd. Dit resulteerde eind 1985 in een belangwekkend en overwegend positief luidend rapport van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, waaraan de Raad zich in zijn advies volledig conformeerde. In zijn rapport legde genoemde Staatscommissie er de nadruk op dat de waterschappen hun taken

binnen het voorziene stelsel met voldoende mate van zelfstandigheid zouden kunnen uitoefenen, terwijl daarnaast recht is gedaan aan de plaats die de provincies ingevolge de Grondwet innemen als wetgever ten opzichte van de waterschappen. In de Memorie van Toelichting bij het uiteindelijke wetsvoorstel wordt op diverse plaatsen ingegaan op dit rapport, waarvan ook de Raad van State bij het uitbrengen van zijn advies kennis heeft kunnen nemen.

Zoals gezegd is de Waterschapswet in zeer nauwe samenwerking met provincies en waterschappen voorbereid. Met name deze gezamenlijke aanpak heeft ertoe geleid dat sprake was van een wet waarin deze overheden zich in het algemeen goed konden herkennen. Ook de noodzakelijke uitvoeringsregelgeving, waarvoor onder meer een gezamenlijke Werkgroep fiscale uniformiteit werd ingesteld, werd in goede harmonie tussen provincies en waterschappen voorbereid.

1.4 Betekenis

Wat is de betekenis van de Waterschapswet voor het functioneren van de waterschappen? Niet kan worden volstaan met het antwoord dat met de totstandkoming van de Waterschapswet voldaan is aan de opdracht die in de Grondwet aan de wetgever is gesteld. Een dergelijke benadering zou al te gemakzuchtig zijn en ook geen recht doen aan de betekenis die in diverse opzichten aan de Waterschapswet kan worden toegekend. Op deze plaats wordt het volgende onder de aandacht gebracht.

Noodzaak waterschapsbestel

In de eerste plaats is met de Waterschapswet opnieuw en met zoveel woorden de noodzaak van het waterschapsbestel bevestigd. Weliswaar was het bestaansrecht van de waterschappen sinds de regeringsnota van 1977 en de parlementaire behandeling daarvan niet langer omstreden, maar gezien de telkens weer terugkerende discussie over de bestuurlijke organisatie van ons land in het algemeen moet toch van grote betekenis worden geacht dat de plaats van de waterschappen thans in een organieke wet is verankerd.¹² Die vastlegging verzekert het waterschap op zich niet van een onaantastbare plaats in het staatsbestel. Noodzakelijke veranderingen kunnen (op den duur) niet worden tegengehouden met enkel een beroep op de (grond)wettelijke verankering.¹³ Dit heeft ook de discussie van met

¹² Belangrijkste bepaling in dit verband is zonder enige twijfel artikel 2, tweede lid, waarin het decentralisatiebeginsel op krachtige wijze gestalte heeft gekregen.

¹³ Wel zal bij onverhoopte afschaffing van de waterschappen eerst de Grondwet moeten worden gewijzigd, waarvoor zoals bekend een zware procedure geldt. Zie hiervoor R. Nehmelman I.U. Tappeiner, H.F.M.W. van Rijswijk, H.R.B.M. Kummeling en S. Steenman, *De constitutionele inbedding van het waterschap*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2011.