Het waterschap als zelfstandig bestuursorgaan?

De mogelijkheden en hindernissen bij een eventuele omvorming van het waterschap vanuit een juridische optiek

UNIVERSITEIT TWENTE.

Bachelorscriptie Bestuurskunde
Faculteit Management & Bestuur

Datum: 21-08-2012
Versie: eindrapport

Hoofdbegeleider: mr. drs. M. Harmsen
Tweede begeleider: dr. M. Rosema

Student: Bjorn Kleizen
Studentnummer: s0207276

Samenvatting

De afgelopen decennia is het waterschapsbestel aanzienlijk veranderd. Er is sprake van een grootschalige centralisering, van ingrijpende wijzigingen in het wettelijk kader omtrent de waterstaatshuishouding en van veranderingen in de waterschapsdemocratie. Op het punt van de waterschapsdemocratie signaleren sommige actoren echter alsnog tekortkomingen. Zo zou de lage opkomst bijvoorbeeld duiden op een slechte democratische legitimatie. In de discussie over de toekomst van het waterschap wordt daarom wel eens voorgesteld om de regionale waterstaatshuishouding door een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), in plaats van een democratisch gelegitimeerd openbaar lichaam, te laten uitvoeren.

Het is op dit punt dat dit onderzoek inhaakt. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre een zbo, met name in juridisch opzicht, geschikt is voor de uitvoering van de regionale waterstaatshuishouding. Daarbij wordt een ruime definitie van het zbo gehanteerd. Middels deze definitie kan ook het provinciale alternatief op het landelijk zbo, de bestuurscommissie, meegenomen worden. Het onderzoek zoekt daarbij de vergelijking tussen de geschiktheid van het openbaar lichaam en de geschiktheid van een zbo-structuur. Deze invalshoek leidt tot een aantal juridisch-beleidsmatige criteria waaraan de mogelijkheden van het openbaar lichaam en de twee soorten zbo's getoetst worden. Dit alles vanuit het perspectief van de regionale waterstaatshuishouding, en de bevoegdheden en eigenschappen die nodig zijn voor de uitvoering van deze taak. De analyses in dit onderzoek steunen op een uitvoerige literatuurstudie van de beschikbare juridische en bestuurskundige literatuur.

Geconcludeerd wordt dat het openbaar lichaam als organisatievorm voor de waterschappen meer geschikt is dan het zbo. Er zijn een aantal argumenten die deze conclusie ondersteunen. Belangrijk is allereerst de mogelijkheden die het openbaar lichaam heeft om haar taakuitvoering democratisch te legitimeren. Deze legitimatie biedt een goede juridische basis voor de waterschappen om hun verordenende bevoegdheden, bevoegdheden tot het heffen van belastingen, en andere bevoegdheden met beleidsvrijheid uit te voeren. Een zbo mag daarentegen geen belastingen heffen en andere bevoegdheden met beleidsvrijheid zijn mogelijk, maar in juridisch opzicht doorgaans slecht gelegitimeerd. De twijfelachtige democratische legitimatie van het zbo maakt bovendien dat de regering de laatste jaren terughoudendheid bepleit bij het instellen van nieuwe zbo's. Dit heeft als gevolg dat zbo's momenteel enigszins 'uit de mode' zijn, en dat het instellen van nieuwe zbo's met argusogen wordt bekeken. Ook de huidige kijk op zbo's is dus niet bevorderlijk voor een omvorming van de waterschappen.

Daarnaast bezit het waterschap als openbaar lichaam aanzienlijke onafhankelijkheid, zowel in financiële als in beleidsmatige zin. Dit heeft als voordeel dat algemene beleidsafwegingen die plaatsvinden bij de hoofdstructuur van het Nederlands openbaar bestel niet snel afbreuk kunnen doen aan de uitvoering van de regionale waterstaatshuishouding, door bijvoorbeeld een kleiner budget voor deze taak te stellen. Het omvormen van het waterschap naar een zbo doet hier afbreuk aan. Beleidsmatig mogen de waterschappen als zbo niet alle bevoegdheden uitoefenen en zullen ze te maken krijgen met verhevigd toezicht. Financieel mogen de waterschappen als zbo bijvoorbeeld geen belastingen meer heffen.

Voorwoord

Het onderzoeksrapport dat voor u ligt is het resultaat van een lang proces, waarbij een aantal mogelijke begeleiders en een aantal mogelijke onderzoeksopzetten de revue zijn gepasseerd. Het meest opvallend is misschien nog wel dat deze scriptie een analyse van de waterschappen vanuit het bestuursorganisatierecht is. Dit terwijl het originele idee een politicologisch onderzoek naar de waterschapsdemocratie inhield. Vooral de opstartfase van het onderzoek, waarbij ik zocht naar een goede en uitvoerbare opzet van een onderzoek naar de waterschappen, bleek dan ook een hele worsteling.

Hoewel het resultaat dus misschien enigszins onverwacht is, ben ik tevreden over de wending die het onderzoek uiteindelijk heeft genomen. Niet alleen bleek het een interessante invalshoek te zijn, het bleek ook een stimulatie voor mijn toekomstige studiekeuzes. Dankzij deze scriptie en een aantal keuzevakken lijkt me het interessant me in het vervolg meer te specialiseren op een juridische invalshoek van de beleidswereld.

Wat betreft het onderzoek zelf kan ik zeggen dat het een zeer genuanceerde afweging tussen een aantal organisatievormen is geworden. Het antwoord op de vraag welke organisatievorm nou meer geschikt is dan de ander blijkt niet zo eenduidig als ik vooraf had gedacht. Dit maakt een onderzoek naar dergelijke antwoorden uiteraard alleen maar nuttiger, maar het betekent ook dat een andere onderzoeker wellicht tot een enigszins andere conclusie kan komen. Ik denk echter dat ik in ieder geval in grote lijnen een goed antwoord heb kunnen geven op de onderzoeksvragen, en dat de algemene tendens van een ander onderzoek in dezelfde richting zal wijzen.

Ook wil ik graag mijn begeleiders, mr. drs. M. Harmsen en dr. M. Rosema, bedanken voor hun steun en de meedenkende instelling die ze getoond hebben tijdens het verloop van dit onderzoek. Tijdens de opstartfase hebben ze actief meegedacht welke onderzoeksopzet en invalshoek het best uitvoerbaar zou zijn. Ook in de latere fasen hebben ze zich positief en ondersteunend opgesteld, hetgeen de kwaliteit van dit rapport aanzienlijk verbeterd heeft. Verder wil ik graag mijn vader bedanken, die uitvoerig de tijd heeft genomen om de spelling in dit rapport na te kijken.

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen 6

Inleiding 7

Trends in het waterschapsbestel 7

Het vinden van de meest geschikte organisatievorm 8

1. Onderzoeksopzet 11

Onderzoeksvragen 11

Methodologie 13

De hoofdstukindeling van het onderzoek 13

2. Openbare Lichamen 15

Definiëring en conceptualisering 15

Autonomie en subsidiariteit wat betreft openbare lichamen 17

Motieven voor het onderbrengen van taken en bevoegdheden bij een openbaar lichaam 18

3. Zelfstandige bestuursorganen 22

Definiëring 23

Drie typen zbo's op basis van oprichtingsmotieven 24

Overige categorieën zbo's 26

Zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau 26

De bestuurscommissie als zbo 27

Zelfstandige bestuursorganen en legitimiteit 29

4. Rechtstatelijke beginselen 31

Het legaliteitsbeginsel 31

Het beginsel van machtenscheiding 32

Het democratisch beginsel 32

Onafhankelijke rechter en klassieke grondrechten 34

Decentralisatie en subsidiariteit 34

5. De waterschappen in hun huidige vorm 36

De waterschapsgeschiedenis 36
Waterschapsdemocratie 37
Integraal waterbeheer 39
De functie van onafhankelijkheid voor het regionaal waterbeheer 39
De Waterschapswet 41
Bevoegdheden ontleend aan de Waterwet 42
6. Het waterschap als zbo? 45
Beleidsmatige onafhankelijkheid 46
Financiële onafhankelijkheid 47
Democratische legitimiteit 49
Participatie en belangeninspraak 53
Hoofdstructuur of hulpstructuur? 54
Machtenscheiding 54
Decentralisatie en subsidiariteit 56
Toezicht 57
De grondwettelijke basis van het waterschap 58
Het waterschap, het landelijke zbo en de bestuurscommissie op een rij 59
7. Conclusies 65
Het waterschap als zbo in de zin van de Kzbo's 65
Het waterschap als provinciale bestuurscommissie 67
Oordeel: welke organisatievorm is het meest geschikt? 67
Aanbeveling 69
Verder onderzoek 69
Referenties 71

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
BW	Burgerlijk Wetboek
CAW	Commissie van Advies Inzake de Waterstaatswetgeving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
IPO	Interprovinciaal overleg
Kzbo	Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
PW	Provinciewet
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
UvW	Unie van Waterschappen
Wschw	Waterschapswet
Wtw	Waterwet
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Inleiding

Dit onderzoek zal zich concentreren op de juridische aspecten van een mogelijke reorganisatie van de waterschappen als zelfstandig bestuursorganen (zbo). Om het iets concreter te zeggen, ik zal onderzoeken welke mogelijkheden en hindernissen er vanuit de juridische optiek zijn om een waterschap te reorganiseren als een zbo, of als een verzameling zbo's.

Trends in het waterschapsbestel

De huidige organisatiewijze van het waterschap is al enige tijd een punt van discussie en verandering. Ten eerste kent de recente geschiedenis van de waterschappen een aanzienlijke schaalvergroting. In zestig jaar tijd zijn 2500 verschillende waterschappen opgegaan in de huidige 27 waterschappen (De Jong & Meijerink, 2006; Burkens et al., 2006, p.305). Ook thans nog wordt verdere schaalvergroting gezien als een mogelijke wijze om bedrijfsmatiger en doelmatiger te kunnen opereren (Commissie Doelmatig Waterbeheer, n.b.; InOverheid, 2010).

Ten tweede is er de afgelopen jaren behoorlijk gesleuteld aan de opzet van de waterschapsdemocratie. Als corporatistische democratie hebben de waterschappen een vorm van geïnstitutionaliseerde belangengroepenvertegenwoordiging; de zogenoemde geborgen zetels. Iedere categorie heeft een eigen aantal zetels, wat volgens de theorie van het model moet waarborgen dat stakeholders met een groter belang en/of hogere afdrachten aan het waterschap, evenredig meer zeggenschap hebben. De in waterschapskringen bekende trits 'belang-betaling-zeggenschap' vormt daarmee één van de grondslagen van het waterschapsbestel (Burkens et al. 2006, p.306; Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat & Staatssecretaris van Financiën, 2006, p.12-13).

Dit stelsel brengt echter wel een aantal complicaties met zich mee. Een eerste probleem dat sinds de grondwetswijziging van 1983 nog aardig wat stof heeft doen opwaaien is welke categorieën nou precies bij de verkiezingen gehanteerd moeten worden. Zo is in de Wet Modernisering Waterschapsbestel uit 2007 de categorie ongebouwd nog opgesplitst naar natuureigenaren en eigenaren ongebouwd, omdat milieuorganisaties zich door de linies van de categorieën wisten te manifesteren en zo geborgen zetels wisten te 'kapen'. Deze milieuorganisaties slaagden er namelijk in kandidaten naar voren te brengen in bijvoorbeeld de categorie ongebouwd. Zij behartigden vervolgens vooral het belang van natuurgroepen, in plaats de het bredere belangen van de complete categorie (De Jong & Meijerink, 2006; Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat & Staatssecretaris van Financiën, 2006, p.13-14). Een tweede heikel punt is de wijze waarop men de diverse categorieën van het Algemeen Bestuur benoemt. Welke categorieën moeten direct, en welke indirect door belanghebbenden gekozen worden? Zo heeft, na herhaaldelijk lage opkomstcijfers, het kabinet Rutte zich voorgenomen om de categorie ingezetenen (alle gezinnen binnen de grenzen van het waterschap) voortaan te laten benoemen door de Gemeenteraad. Tot de verkiezingen van 2008 gebeurde dit middels directe verkiezingen (Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 2011, p.1-6).

Ten derde is ook de inhoudelijke definiëring van de waterschapstaak de laatste paar jaar aanzienlijk veranderd. Artikel 1.1 van de Waterschapswet (Wschw) noemt als organisatiedoel van de waterschappen letterlijk 'de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied'. Een tweetal factoren hebben echter gezorgd voor een andere invulling van deze taak dan voorheen. De eerste

factor betreft de intrede van het concept integraal waterbeheer. Dit concept houdt in dat waterbeheer ook andere facetten raakt, zoals woonomgeving, flora en fauna, veiligheid etc. In de optiek van integraal waterbeheer behoren de waterschappen al deze facetten in ogenschouw te nemen (Dicke & Steenhuizen, 2006). Een mooi voorbeeld is het uitoefenen van oeverwerkzaamheden wanneer deze het minste schade aan het lokale milieu aanrichten. De tweede factor is dat er meer samenspel van waterschappen met andere actoren wordt verwacht. De diverse Nederlandse wateren worden meer als geschakelde systemen (stroomgebieden) gezien, dan als opzichzelfstaande territoriale eenheden. Dit brengt ten eerste met zich mee dat waterschappen steeds meer onderling moeten samenwerken, en ten tweede dat ze ook een medebeleidsrol zijn gaan vervullen ten opzichte van andere actoren. Dit laatste blijkt onder meer uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003, een akkoord over de afstemming van taken in het regionaal waterbeheer uit 2005, en het Nationaal Waterplan uit 2009. In deze bronnen wordt een medebeleidsrol meerdere malen toegedicht aan de waterschappen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2009, onder meer p. 141, 173, 195 en 232; IPO & UvW, 2005; Edelenbos, de Graaff & Gerrits, 2009; Dicke & Steenhuizen, 2006).

Het vinden van de meest geschikte organisatievorm

Al deze veranderingen in de institutionele omgeving van de waterschappen brengen met zich mee dat het ook mogelijk is om te discussiëren over de adequaatheid van de huidige organisatiewijze. Het kan enerzijds heel goed zijn dat de organisatieopzet van de waterschappen afdoende aanpasbaarheid biedt om al deze veranderingen het hoofd te bieden. Anderzijds is het wellicht ook mogelijk om slagen te maken wat betreft efficiency, democratische legitimatie of effectiviteit. Een aantal auteurs noemen knelpunten wat betreft de mogelijkheden van de waterschappen om goed mee te draaien in de huidige beleidswereld (Edelenbos, de Graaf, Gerrits & 2009; Dicke & Steenhuizen, 2006; de Jong & Meijerink, 2006). Dit uit zich in een aantal discussies over mogelijke verbeteringen voor het waterschapsbestel. Deze discussies variëren van aanpassingen in het financieringsstelsel tot participatieverbeteringen. De voor onze doeleinden meest interessante discussie gaat over de noodzaak van de waterschappen als een aparte overheidslaag, naast de gemeente, provincies en de staat.

Twee belangrijke kritiekpunten van tegenstanders van het huidige model zijn doorgaans de lage opkomst bij de waterschapsverkiezingen, en de veronderstelde hoge (overhead)kosten van het regionaal waterbeheer. De redenering wat betreft het eerste kritiekpunt is dat een lage opkomst een indicator is voor lage democratische kwaliteit. Indien de democratie weinig toevoegt is het wellicht ook vanuit het oogpunt van efficiëntie en een adequate aansturing interessant het waterschap op een andere manier te organiseren dan nu het geval is. Die toegenomen efficiëntie zou dan ten eerste voortkomen uit het besparingen door het afschaffen van de verkiezingen, en ten tweede uit toegenomen mogelijkheden om resources te met de provincies poolen (bijvoorbeeld een gezamenlijke IT afdeling, waardoor er geen dubbele kosten worden gemaakt). Als bijkomend voordeel van dit plan wordt doorgaans genoemd dat de bestuurlijke drukte van Nederland zou afnemen wanneer één van de overheidslagen zou worden afgeschaft (Binnenlands Bestuur, 2010).

Een aantal actoren hebben de laatste tijd ideeën van soortgelijke strekking geuit. Zo heeft het IPO in 2010 gesteld dat de waterschappen uit efficiëntieoverwegingen bij de provincies ondergebracht kunnen worden. Dit zou volgens het IPO een aanzienlijke besparing opleveren dankzij het afschaffen van de waterschapsverkiezingen en het verminderen van de overhead dankzij een vergrootte

mogelijkheid tot het poolen van resources. Ook zou het openbaar bestuur door het afschaffen van de waterschappen als apart openbaar lichaam overzichtelijker worden. Immers, er wordt een complete overheidslaag 'afgeschaft' in dit plan (Binnenlands Bestuur, 2010). Ik dien wel te vermelden dat de provincies later hun mening weer hebben aangepast. Hun huidige standpunt is dat de waterschappen als apart openbaar lichaam gewaarborgd moeten blijven nu ieders verantwoordelijkheden helder opgeschreven zijn in het nieuwe Bestuursakkoord Water (Franssen, 2011; van Wijland, 2011). In 2011 is d66 wederom de discussie aangegaan. Ook zij zijn van mening dat de democratische legitimiteit verbeterd kan worden, dat de bestuurlijke drukte zou afnemen, en dat er een efficiëntieslag gemaakt kan worden wanneer het regionaal waterbeheer door de provincies zou worden uitgevoerd. Dit zijn de twee meest recente serieuze uitingen van dergelijke ideeën, hoewel de insteek om van het waterschap een zbo te maken al uit 2001 stamt. In het rapport 'Water in Orde' heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur al een dergelijke structuur voorgesteld (Zijlstra, 2008, p.290; Nehmelman, Tappeiner & Steenman, 2010). Een interessante opmerking van de ROB is daarbij dat ze het provinciale zbo als reële variant ziet, aangezien dit type zbo onder het gezag van de provincies voort kan bestaan (Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), 2001, p.9; 49).

De juistheid van al deze argumenten en ideeën even daargelaten (een aantal auteurs betwijfelen of de waterschapsdemocratie er inderdaad zo slecht aan toe is, en geven tevens mogelijke verbeterpunten voor het huidige model aan (Boogers & Tops, 2000; Meijerink, n.b.)), kan ook de vraag gesteld worden in hoeverre het zbo als organisatievorm geschikt zou zijn voor het uitvoeren van waterschapstaken. Wellicht stuit de reorganisatie van het waterschap als een zelfstandig bestuursorgaan op een aantal onoverkomelijke juridische bezwaren. Dit ofwel vanwege wetgeving (bijvoorbeeld de normen uit de Kaderwet zbo's), ofwel vanwege een aantal rechtsstatelijke beginselen die zich verzetten tegen een dergelijke juridische vormgeving. En indien dit zo is; in hoeverre zijn er aanpassingen nodig aan de waterschappen om deze geschikt te maken voor een zbo-structuur? Ook is het interessant om de speelruimte voor reorganisatie binnen de vorm van het openbaar lichaam nogmaals te bezien. Een dergelijke analyse heeft als voordeel dat duidelijkheid wordt geschapen over de speelruimte van beleidsmakers wat betreft de reorganisatie van de waterschappen. Immers, een discussie over het herorganiseren van de waterschappen als zbo isgoed en wel, maar mocht dit rechtsstatelijk gezien nagenoeg onmogelijk blijken te zijn, dan is het wellicht beter om binnen de huidige organisatiewijze naar verbeteringen te zoeken.

Waarom is het zbo nu een interessant alternatief om te onderzoeken voor een andere organisatiewijze van het waterschap? Op het eerste gezicht lijken er veel gelijkenissen te bestaan tussen de redenen die men kan aanvoeren om het waterschap als onafhankelijk openbaar lichaam te handhaven, en de motieven om een zbo te creëren. Zowel het waterschap als zbo's zijn organisaties die een aanzienlijke mate van onafhankelijkheid bezitten ten opzichte van gemeentes, provincies en de staat (Zijlstra, 2008, p.63; Schroten, p.37-38). De provincies, gemeentes en de staat dienen het algemeen belang, en zijn hiertoe bevoegd vanwege hun democratische legitimatie. Om die reden worden deze organisaties ook wel algemene democratieën genoemd. De waterschappen en zbo's staan echter enigszins op afstand van deze democratische arena's, om zodoende mate van onafhankelijkheid te kunnen garanderen, die doorgaans gewenst is vanwege de taak die zij uitvoeren. Een aanzienlijke mate van onafhankeljkheid kan namelijk een waarborg bieden voor de behartiging van het belang in kwestie (in dit geval adequaat waterbeheer). Het belang wordt afgescheiden van de bredere politieke overwegingen zoals die plaatsvinden bij de algemene

democratieën. Zo wordt in elk geval verzekerd dat de waterstaatshuishouding niet plaats hoeft te maken voor andere belangen die in de waan van de dag belangrijker lijken.

Daarnaast bezitten zowel openbare lichamen als zbo's de mogelijkheid tot het creëren van structurele inspraak van belanghebbenden. Het openbaar lichaam via (corporatistische) democratische verkiezingen, en het zbo via geïnstitutionaliseerde inspraak door belangengroeperingen, middels de participatievariant van het zbo (Zijlstra, 2008, p.83-84)). Dit betekent dat een overgang van het waterschap van openbaar lichaam naar een zbo-vorm niet per definitie betekent dat belanghebbenden totaal geen stem meer zullen hebben in de besluitvorming.

Door deze gelijkenissen kan het zbo dus gezien worden als potentieel alternatief voor de huidige opzet van de waterschappen. Een dergelijke structuur zou ten eerste als voordeel kunnen hebben dat er niet langer kosten worden gemaakt voor verkiezingen die toch al niet bijster goed lijken te functioneren (aldus voorstanders van het zbo). Bovendien betekent een omvorming van de waterschappen naar een zbo-structuur dat het waterschap niet langer als aparte overheidslaag zal bestaan. Zoals eerder al aangegeven is de redenering dat het openbaar bestuur overzichtelijker wordt wanneer deze vierde laag op de één of andere manier verwijderd wordt (Binnenlands Bestuur, 2010).

Toch betekent dit niet dat er geen juridische of rechtstatelijke bezwaren zijn om de waterschappen in een zbo structuur te plaatsen. Daarbij zal ten eerste de revue passeren wat nou eigenlijk precies de kenmerken zijn van respectievelijk het zbo en het openbaar lichaam, en dus ook op welke punten zij juist verschillen. Hierbij wordt in ogenschouw genomen dat het wettelijk kader van een zbo van de centrale overheid verschilt van het wettelijk kader dat voor zbo's van lagere overheden (zoals de provincies) geldt. Daarnaast zal ik onderzoeken welke motieven er waren en zijn om het waterschap als openbaar lichaam te organiseren. Het is immers ook mogelijk dat deze motieven onrijmbaar zijn met de inherente kenmerken van een zbo. Hierbij zal uitvoerig stilgestaan worden bij de democratische controle die bij openbare lichamen aanzienlijk groter lijkt te zijn dan bij zbo's (Schroten, p.7-8) Daarna zal gekeken worden in hoeverre het huidige waterschap inderdaad voldoet aan de kenmerken van een zbo. Dit tezamen zal een beeld scheppen welke problemen er bestaan willen het waterschap omvormen naar een zbo vorm.

Het onderzoek kan op die manier bijdragen aan het debat over de toekomst van de waterschappen. Hopelijk zal het onderzoek duidelijkheid verschaffen over de vraag of een waterschap in zbo-vorm, zoals de ROB in 2001 al heeft voorgesteld, een reële optie is. Vervolgens kan namelijk bezien worden in hoeverre het antwoord voor de (veronderstelde) legitimiteitsproblemen van het waterschap binnen de huidige organisatiewijze gezocht moeten worden, of dat het aan te raden valt de vorm van het openbaar lichaam los te laten.

1. Onderzoeksopzet

1.1 Onderzoeksvragen

Uit de onderzoeksdoelen genoemd in de laatste alinea van de vorige paragraaf kunnen een aantal vragen gedestilleerd worden die leidend zullen zijn voor de kern van het onderzoek. De onderzoeksvragen bestaan uit één hoofdvraag en een aantal deelvragen.

***Hoofdvraag*:**

- **In hoeverre is, vanuit een juridisch perspectief (en dan met name staatsrechtelijk), mogelijk de regionale waterstaatshuishouding onder te brengen in een zbo-structuur?**

Deelvragen:

- **Wat zijn de relevante overeenkomsten en verschillen tussen een openbaar lichaam en een zelfstandig bestuursorgaan?**
- **Welke juridische motieven zijn er om overheidstaken onder te brengen bij zbo's?**
- **Welke overwegingen lagen en/of liggen ten grondslag aan het onderbrengen van waterschapstaken bij openbare lichamen?**
- **Welke rechtstatelijke eisen worden gesteld aan de uitvoer van de waterstaatshuishouding?**
- **Leent een zbo zich voor de behartiging van waterschapstaken en zo ja, onder welke juridische voorwaarden?**

De eerste deelvraag dient voor een belangrijk deel als theoretisch kader. Ik zal de staats- en bestuursrechtelijke literatuur omtrent zelfstandige bestuursorganen en openbare lichamen analyseren om zo de voor de waterschappen meest relevante eigenschappen van beide stelsels te destilleren. Bij wijze van voorbeeld kunt u denken aan de participatiemogelijkheden van beide organisatievormen, of wellicht de mate waarin handhaving mogelijk zal zijn bij de zbo-vorm. Verder is het mogelijk om onder deze vraag te analyseren welke speelruimte de nationale wetgever en de provincies hebben om binnen het model van het openbaar lichaam het waterschapom te vormen. In dit verband kan men onder andere het voorbeeld van de voormalige arbeidsvoorzieningencommissie noemen, een openbaar lichaam dat het merkwaardig genoeg zonder democratische vertegenwoordiging moest doen (Zijlstra, 2008, p.293). Een democratisch gecontroleerd bestuur is volgens een de meeste auteurs echter een kenmerk inherent aan een openbaar lichaam (Kortmann, 2001, p.45; Schroten, p.7-8; Zijlstra, 2008, p.62, 199).

Ook zal gekeken worden naar de verschillende verschijningsvormen van zbo's. Ten eerste kan hier gedacht worden aan de drie verschillende types zbo zoals onderscheiden door het kabinet en Scheltema (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2000; Zijlstra, 2008, p.199-201). Ten tweede moet hier gedacht worden aan de verschijningsvormen van decentrale zbo's. Vooral belangrijk hierbij is de bestuurscommissie, daar dit waarschijnlijk de vorm zal zijn die het waterschap zal aannemen als provinciaal zbo (Konijnenbelt, van Male & van Wijk, 2008, p.91-92). Dit betekent dat naast de Kaderwet 'zbo's ook de Provinciewet een belangrijke bron van informatie zal zijn. Deze

wet biedt immers het juridisch kader omtrent provinciale bestuurscommissies (Zijlstra, 2008, p. 262-263).

De tweede deelvraag zal zich focussen op de diverse motieven die aangevoerd kunnen worden om zbo's te creëren. De drie types zbo genoemd in de vorige paragraaf berusten allemaal op een bepaald oprichtingsmotief. Zo valt bij de participatievariant de wensbaarheid van een hogere inspraak op de besluitvorming van het zbo te noemen. De tweede deelvraag maakt evenals deelvraag 1 deel uit van het theoretisch kader. De vraag zal uiteindelijk vooral een basis pogen te vormen voor een verdere analyse van de geschiktheid van de zbo-vorm voor waterschappen (deelvraag 5).

Bij de derde deelvraag zal ik analyseren welke (veronderstelde) pluspunten de vorm van het openbaar lichaam voor het uitvoeren van het regionaal waterbeheer heeft. Bij de grondwetswijziging van 1848 is besloten de waterschappen in te passen in het 'huis van Thorbecke' (Van der Pot et al., 2006, p. 923-925). Na de grondwetswijziging van 1983 is ook expliciet duidelijk geworden dat het de bedoeling van de Grondwetgever is om de waterschappen als openbare lichamen door het leven te laten gaan. Dit is gebeurd middels de plaatsing van de waterschappen in hoofdstuk 7, betreffende openbare lichamen (Nehmelman, Tappeiner & Steenman, 2010; Raad voor het openbaar bestuur, 2003, p.17). Deze positie als openbaar lichaam is later in de Waterschapswet middels artikel 1.1 nogmaals expliciet bevestigd (Van der Pot et al., 2006, p.926). Welke redenen heeft de (grond)wetgever destijds nou gehad om de waterschappen een dergelijke positie in het Nederlandse staatsbestel te geven? En gaan deze motieven nog steeds op?

De vierde deelvraag betreft een opmaat naar de beantwoording van de laatste deelvraag. Ik zal onderzoeken welke eisen er worden gesteld aan het uitoefenen van de waterschapstaken, en de bevoegdheden die daarbij nodig zijn. In hoeverre is er bijvoorbeeld democratische legitimatie nodig voor de behartiging van de waterstaatszorg? Vooral de volgorde van de vragen komt u hier wellicht vreemd over. Deze volgorde is gekozen ten behoeve van de opbouw van de tekst. Het stelt mij in staat eerst algemene informatie te verlenen over zbo's en openbare lichamen als organisatievormen, waarna ik de focus verleg op de waterschappen in de derde en vierde vraag.

Bij de vijfde deelvraag zal ik analyseren of de waterstaatshuishouding juridisch gezien geschikt is voor de uitvoering door een zbo. Deelvraag één en twee bieden het ondersteunende kader voor het betoog van dit hoofdstuk. Ik zal kijken welke elementen van de regionale waterstaatshuishouding gemakkelijk in te passen zijn in een zbo-structuur, en waar eventuele knelpunten ontstaan op rechtsstatelijk gebied. Het zal hierbij dus onder andere gaan over de democratische legitimatie, onafhankelijke behartiging van de waterstaatshuishouding en het functionele karakter van de waterschappen. Bij wijze van voorbeeld kan ik hier alvast noemen dat het waterschap een aantal bevoegdheden heeft die potentieel in hoge mate de rechtspositie van bestuurden kunnen aantasten. Het gaat hier onder andere om de bevoegdheid belasting te heffen, de bevoegdheden een last onder bestuursdwang ofwel punitieve (strafrechtelijke) sancties op te leggen, of de bevoegdheid verordeningen uit te schrijven (Van der Pot et al., 2006, p.934-939). Is het zbo, met haar mindere mate van democratische legitimatie, wel geschikt voor dergelijke macht?

Tevens zal de keuze van de grondwetgever om de waterschappen in de Grondwet op te nemen, en de gevolgen hiervoor voor een mogelijke reorganisatie van deze organisaties als zbo's, aan de orde komen. Hierbij bedoel ik niet zozeer het feit dat de waterschappen bij reorganisatie naar een ander hoofdstuk binnen de Grondwet moeten worden verplaatst, als wel het belang dat de grondwetgever

blijkbaar hechtte aan de waterstaatshuishouding toen zij koos voor opname van de waterschappen in de hoogste Nederlandse wet.

Aangezien de status als openbaar lichaam volgt uit de plaatsing van de waterschappen in hoofdstuk 7, is het onvermijdelijk dat er inderdaad een grondwetswijziging komt wanneer we de waterschappen willen omvormen naar zbo's. Om die reden zal ik niet al te diep ingaan op de noodzakelijkheid van een Grondwetswijziging als bezwaar voor een eventuele omvorming van het waterschap naar een zbo. Ik zal me eerder focussen op bezwaren die voortvloeien uit de uitvoering van het regionaal waterbeheer door de waterschappen. Daarbij vraag ik me dus vooral af welke elementen van het regionaal waterbeheer problematisch kunnen worden in een zbo structuur. In hetzelfde licht zal, behalve als naslagwerk voor de huidige organisatiewijze van de waterschappen, ook de Waterschapswet (en wellicht delen van de Waterwet) niet gezien worden als een vaststaande randvoorwaarde.

1.2 Methodologie

Over de methodologie die gebruikt zal worden in het verdere onderzoek kan ik eigenlijk relatief kort zijn. Het onderzoek zal namelijk primair bestaan uit een literatuurstudie, hetgeen de validiteits- en betrouwbaarheidsbesprekingen van empirisch onderzoek overbodig maakt. Wel kan kort de werkwijze en opbouw van het onderzoek toegelicht worden. De keuze voor een literatuurstudie is logisch, aangezien een juridisch onderzoek vaak georiënteerd is op analyses van bestaande wetgeving, standpunten en adviezen van diverse actoren omtrent wetgeving, analyses van de wenselijkheid van nieuwe regelgeving en vaak ook de wetgevingsgeschiedenis.

In het onderzoek zal derhalve vooral juridische literatuur omtrent zbo's, openbare lichamen en de waterschappen aan de orde komen. Een aantal handboeken, alsmede kamerstukken en (juridische) rapporten zullen de kern van deze literatuur vormen. Uiteraard zal ook wetgeving, waar dit nuttig is, geanalyseerd worden. Naast de juridische literatuur is het onvermijdelijk om ook algemene bronnen over de waterschappen te raadplegen. Tevens zal een stuk politicologische/ bestuurskundige literatuur aan bod komen, vooral waar het gaat om het functioneren van het waterschap en haar democratie.

Daartoe zal ten eerste een theoretisch kader over de meest relevante juridische concepten gecreëerd worden. Zoals ook in de vorige paragraaf is besproken, gaat het daarbij om een analyse van het zbo, het openbaar lichaam, het huidige waterschap en de relevante rechtsbeginselen. Het theoretisch kader dient als basis voor de uiteindelijke analyse en de daarop volgende conclusies.

1.3 De hoofdstukindeling van het onderzoek

De diverse vervolghoofdstukken van dit onderzoek pogen een antwoord te geven op de verschillende deelvragen die in het begin van dit hoofdstuk zijn opgesomd. De conclusie zal vervolgens een antwoord geven op de hoofdvraag. In het tweede hoofdstuk zal het openbaar lichaam besproken worden. De meest essentiële eigenschappen en ook de motieven voor het oprichten van bestuurslichamen zullen de revue passeren. Het tweede hoofdstuk geeft daarom vooral antwoord op de derde deelvraag. Daarnaast wordt ook voor een deel antwoord op de eerste deelvraag gegeven. Het hoofdstuk is belangrijk voor de analyse in hoofdstuk 6 omdat het de voordelen van de huidige organisatiestructuur van de waterschappen verheldert.

In het derde hoofdstuk zal het zbo geanalyseerd worden. Naast de belangrijkste kenmerken van zbo's en hun decentrale tegenhangers (de bestuurscommissies) zullen ook de oprichtingsmotieven, de relevante wetgeving en legitimiteitsproblemen van dergelijke organen uiteengezet worden. Derhalve voorziet dit hoofdstuk deels in een antwoord op de eerste deelvraag, en beantwoord het de tweede deelvraag compleet.

In het vierde hoofdstuk komen de relevante rechtstaatsbeginselen aan de orde. In dit hoofdstuk wordt derhalve uitgeweid over de diverse randvoorwaarden waar een overheid aan moet voldoen, wil het bepaalde eigenschappen of bevoegdheden op zich nemen. Dit hoofdstuk is naast een uiteenzetting van openbare lichamen en zbo's opgenomen als een soort vangnet voor alle beginselen die ruimer zijn dan de beide organisatievormen op zich. Het hoofdstuk geeft met name uiting aan de vierde deelvraag.

Tot besluit van het theoretisch kader zal het huidige waterschap geanalyseerd worden. Vooral de relevante kenmerken van waterschappen, die problematisch of juist bevorderlijk kunnen werken voor een overgang naar een zbo-structuur zullen in dit vijfde hoofdstuk de revue passeren. Het hoofdstuk biedt daarmee ten eerste een inleiding op de organisatie en het bestuur van de waterschappen, en het geeft daarnaast antwoord op de derde deelvraag.

Hoofdstuk 6 vormt een poging de informatie uit de vorige hoofdstukken samen te voegen in één coherente analyse van de mogelijkheden van de drie besproken organisatievormen (openbare lichamen, zbo's en bestuurscommissies), met uiteraard het oog de uitoefening van de waterstaatshuishouding. Het hoofdstuk geeft derhalve antwoord op de laatste deelvraag. Om de analyse zoveel mogelijk inzichtelijk te maken wordt het hoofdstuk besloten met een samenvatting en een aantal tabellen met de belangrijkste bevindingen. Deze vormen vervolgens de basis voor de uiteindelijke conclusie, die een antwoord moet geven op de hoofdvraag in hoeverre het mogelijk is de regionale waterstaatshuishouding in een zbo onder te brengen. In de conclusie zal ik tevens een aantal suggesties voor verder onderzoek opwerpen.

2. Het openbaar lichaam

2.1 Inleiding

Momenteel zijn de waterschappen georganiseerd als openbare lichamen. Omdat in dit onderzoek onderzocht wordt in hoeverre het zbo geschikt zou zijn voor de uitvoering van de regionale waterstaatshuishouding, is het belangrijk om ook de huidige organisatievorm te definiëren en beschrijven. Openbare lichamen zijn enigszins curieuze verschijningsvormen in het bestuurlijk organisatierecht. Enerzijds vormen ze als het ware de ruggengraat van de belangrijkste Nederlandse overheidsorganisaties, anderzijds bestaat er slechts weinig positief recht over de organisatievorm. De Grondwet noemt het openbare lichaam weliswaar, maar biedt vervolgens weinig inzicht in de elementen die een dergelijke organisatiestructuur zou moeten bezitten (Zijlstra, 2008, p.61-62). Het is daarom nuttig om de definities die in de literatuur gegeven worden te bezien, alvorens we ingaan op de met name relevante elementen van een openbaar lichaam voor het waterschap. Vervolgens zullen we de diverse motieven om een openbaar lichaam voor een bepaalde taakbehartiging op te richten bezien.

Als lezer van dit hoofdstuk is het handig om in het achterhoofd te houden dat het theoretisch kader van dit onderzoek tracht een vergelijking te maken tussen zbo's en openbare lichamen. Enigszins vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, kan gezegd worden dat zbo's weliswaar vaak deel uit maken van een openbaar lichaam, maar dat zij geen hiërarchische relatie ten opzichte van de politieke leiding van dat lichaam vertonen. Derhalve, wanneer in dit hoofdstuk gesproken wordt over het onderbrengen van taken bij een openbaar lichaam, dan bedoel ik hiermee het onderbrengen van deze taken ofwel bij het bestuur, ofwel in een hiërarchische verhouding met de politieke leiding. Als dusdanig staan dergelijke organen dichter bij de hoofdstructuur van de Nederlandse staat dan de zelfstandige bestuursorganen waarmee ik ze tracht te vergelijken. Alle vormen van delegatie of attributie naar verzelfstandigde organen, of organisaties, binnen of buiten het lichaam om, vallen dus buiten de noemer van dit hoofdstuk.

2.2 Definiëring en conceptualisering

Een eerste conceptualisering van het openbaar lichaam concentreert zich op de oorsprong van de term. In deze visie wordt de organisatiestructuur gezien als een analogie van het lichaam, bestaande uit diverse organen die deelfuncties vervullen voor het geheel. Deze organen zijn dus de diverse bestuursorganen waar een openbaar lichaam als bijvoorbeeld het waterschap uit bestaat (Burkens et al., 2006, p.53). In het geval van de waterschappen zijn dit bijvoorbeeld het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, etc. Deze organen zijn altijd de dragers van de publiekrechtelijke bevoegdheden van het lichaam. Het is echter het lichaam als geheel dat deelneemt aan het private rechtsverkeer. Deze rechtspersoonlijkheid verkrijgt zij (meestal) middels artikel 2:1 BW, en stelt een openbaar lichaam bijvoorbeeld in staat contracten te sluiten en eigendomsrechten te bezitten.

Het openbaar lichaam heeft in de visie van de lichaamsgedachte ook een begrenzende factor. De diverse bestuursorganen mogen geen besluiten nemen buiten de functionele of/en territoriale reikwijdte van het bestuurslichaam. Daarmee vormt het openbaar lichaam dus als het ware een soort van container voor bestuursorganen. Het is onder andere deze begrenzende factor dat de openbare lichamen tot bouwstenen van de decentrale eenheidsstaat maakt. Het maakt mogelijk dat

afzonderlijke functioneel of territoriaal gedecentraliseerde rechtsgemeenschappen worden gecreëerd, die geen of weinig overlap hebben met andere openbare lichamen (Peters, 1997, p.82-85; Tonnaer, p.136-137).

Beide vormen van decentralisatie hebben als eerste ten doel om de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de bevolking te leggen, en ten tweede om invulling te geven aan het beginsel van verticale machtenscheiding (over dit laatste meer in de paragraaf betreffende de oprichtingsmotieven voor openbare lichamen). Vanwege het belang van deze begrippen is het nuttig deze hier kort nader toe te lichten. Het begrip territoriale decentralisatie is vrij voor de hand liggend, en betreft het aanwijzen van een specifiek gebied waarbinnen een openbaar lichaam haar bevoegdheden mag uitoefenen. De gemeentes en provincies zijn bij uitstek voorbeelden van territoriale decentralisatie. Zij zijn belast met de behartiging van het algemeen belang binnen de toegewezen gebiedsgrenzen. Ten behoeve hiervan hebben zij ook algemeen verordenende bevoegdheden gekregen, waardoor zij nieuwe taken naar zich toe mogen trekken (de zogenoemde open huishouding) (Van der Pot et al., 2006, p.840). Functionele decentralisatie betreft de overdracht, niet zijnde mandaat, van bepaalde bevoegdheden naar een lager orgaan (Konijnenbelt, van Male & van Wijk, 2008, p.122-123, 224-225; Zijlstra, 1997, p.94-95). De grenzen van het orgaan waaraan een of meer bevoegdheden zijn overgedragen, worden in dit geval dus bepaald door de grenzen van deze bevoegdheden. Vaak gegeven voorbeelden van functionele decentralisatie zijn de lichamen van bedrijf en beroep, die weliswaar geen territoriale begrenzingen hebben, maar gelimiteerd zijn tot de bevoegdheden die hun bij of krachtens de wet zijn toegekend. Zij mogen, in tegenstelling tot lichamen met een open huishouding, niet zelfstandig nieuwe bevoegdheden creëren.

Naast de voornoemde conceptualisering bestaat bovendien de definitie van Van Wijk en Konijnenbelt. Zij stellen dat een openbaar lichaameen '*krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon die leden kent – desnoods in rudimentaire vorm – en een bestuur dat binnen die rechtspersoon zekere publiekrechtelijke bevoegdheden bezit*' is (Konijnenbelt, van Male & van Wijk, 2008, p.88). De nadruk van deze definitie ligt duidelijk op de gemeenschap van leden die een openbaar lichaam dient te bezitten. Opvallend is overigens dat Van Wijk en Konijnenbelt rechtspersoonlijkheid als een definiërend kenmerk zien. Hoewel het gewoonte is om een openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid te geven, wordt dit door artikel 2:1 BW niet verplicht. Voor alle openbare lichamen die niet krachtens de Gw verordenende bevoegdheden krijgen dient ingevolge lid 2 van het voornoemde artikel de rechtspersoonlijkheid middels organieke wetgeving geregeld te worden. In de praktijk zijn er echter nagenoeg geen voorbeelden te vinden van openbare lichamen die het zonder rechtspersoonlijkheid moeten stellen. Dit temeer daar rechtspersoonlijkheid ook verplicht is voor ieder openbaar lichaam dat krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt ingesteld.

Zijlstra (2008, p.62) voegt aan de definitie van Van Wijk en Konijnenbelt toe dat de rechtsgemeenschap normaliter over democratische instrumenten beschikt om het bestuur te kunnen beïnvloeden. Daarmee worden de eventuele verordenende bevoegdheden van het openbaar lichaam in kwestie gelegitimeerd. Dat dit democratische element van de openbare lichamen nergens gecodificeerd is in wetgeving maakt wel dat er hier vooral sprake is van gewoonte in plaats van dwingend recht. In de praktijk kan men er echter vanuit gaan dat openbare lichamen een vorm van democratische legitimatie bezitten.

Zijlstra (1997, p.44) stelt bovendien in dit verband dat iedere bevoegdheid uiteindelijk terug te voeren moet zijn op een democratisch besluit van een openbaar lichaam. Dit houdt verband met zowel het legaliteitsbeginsel als het democratisch beginsel. Het legaliteitsbeginsel houdt kort gezegd in dat een overheidsorgaan alleen die bevoegdheden mag bezitten die zij kan ontlenen aan de wet of de Grondwet (Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk, 2008, p.36). Het democratisch beginsel stelt vervolgens dat deze regelgeving tot stand gekomen moet zijn met inspraak van de leden van een rechtsgemeenschap. Beslissingen die ingrijpen in de '*rechten en vrijheden van burgers*' horen genomen te zijn door, of op basis van regelgeving door algemeen vertegenwoordigende organen (Zijlstra, 1997, p.44-45).

2.3 Autonomie en subsidiariteit van openbare lichamen

Het feit dat het openbaar lichaam een gemeenschap ingezetenen heeft, en daarmee (doorgaans) een eigen democratische controle, betekent ook dat enige autonomie voor de organisatie op zijn plaats is. Immers, het vernietigen of anderszins doorkruisen van besluiten genomen door een democratisch gekozen bestuur is een zaak waar terughoudend mee om moet worden gegaan. In dit licht kan gewezen worden op het vermogen van lagere rechtsgemeenschappen om zichzelf de wet te stellen. Dit gebeurt middels zelfbinding, wat betekent dat degenen die gebonden worden inspraak hebben gehad in de totstandkoming van wetgeving (Tonnaer, 1988, p.160-161). In het geval van de openbare lichamen genoemd in artikel 124 Gw (gemeenten en provincies) geldt bovendien dat zij een openbare huishouding bezitten. Dergelijke openbare lichamen mogen dus taken naar zich toe trekken die strekken tot het behartigen van het algemeen belang binnen het aangewezen territorium. Van der Pot et al. (2006, p.840) stelt dat artikel 124 Gw tot uitdrukking brengt dat de decentrale overheden een langere geschiedenis hebben bij het voeren van de eigen huishouding, en dat 'de bevoegdheid tot het zelfstandig regelen en besturen van de eigen huishouding *historisch gezien* hun niet van rijkswege werd toegekend, maar dat hier sprake was van een eigen, oorspronkelijke bevoegdheid'. Dit staatsrechthandboek legt dus zeer de nadruk op het rechtshistorische perspectief.

Wanneer de redenen om de autonomie van lagere bestuurslichamen te respecteren besproken worden, is ook het principe van subsidiariteit is van groot belang. Dit principe stelt dat indien een regel op een lager niveau effectief en efficiënt gecreëerd en uitgevoerd kan worden, de regulering en uitvoering van de betreffende kwestie ook op dat niveau moet geschieden. Hogere overheden zouden ingevolge dit beginsel dergelijke taken dus niet moeten overnemen. Hun taak is dan hoogstens ondersteunend, corrigerend of coördinerend, bijvoorbeeld ten behoeve van de eenheid van beleid. Voor al het overige ligt de beleidsvrijheid bij de lage overheid (Westerman & Mackor, 2008, p.130).

Het voorgaande geldt met name voor de openbare lichamen met een open huishouding. Nu komt er in het geval van de waterschappen en de openbare lichamen uit artikel 134 Gw wel een grijs gebied om de hoek kijken. Zij bezitten immers geen open huishouding, zoals vastgelegd voor de gemeenten en provincies in artikel 124. Voor de waterschappen ligt het zelfs nog ietwat gecompliceerder dan voor andere openbare lichamen met een afgebakende taak, aangezien zij zowel een voorbeeld van functionele decentralisatie als van territoriale decentralisatie zijn. Dit betekent dat de waterschappen naast een specifieke taak ook een specifiek territorium toegewezen krijgen door de provinciale wetgever. De vraag is derhalve welke mate van autonomie een dergelijk functioneel lichaam van bestuur toekomt.

Het antwoord op deze vraag behoort vrij genuanceerd te zijn. Alle beginselen die daarnet betreffende openbare lichamen met een open huishouding zijn geschetst, zijn in principe ook van toepassing op openbare lichamen met een gesloten huishouding, doch in mindere mate. Een mooi startpunt om dit aan te tonen is het advies van de commissie Oosting, wiens oordeel wat betreft functioneel gedecentraliseerde lichamen vrijwel een op een overgenomen is door de regering. Wat betreft het toezichtsinstrumentarium in het algemeen stelt de commissie dat het aantal specifieke controlemechanismen ten opzichte van de provincies en gemeentes verminderd moet worden. De centrale overheid zou vooral generiek toezicht (terughoudend) moeten gebruiken om de beleidseenheid te bewaren, of om strijd met hoger recht te voorkomen. Voor specifieke controlemechanismen is weinig plaats in de optiek van de commissie, aangezien de provincies en gemeentes een behoorlijke mate van autonomie toekomt (Commissie Oosting, 2007).

De commissie maakt echter wel een belangrijke uitzondering voor functioneel gedecentraliseerde bestuurslichamen, waarbij ze expliciet de waterschappen als voorbeeld noemt. In dit geval, aldus de commissie, zou het gezien de functionele taak van het bestuurslichaam mogelijk moeten zijn om specifieke controlemechanismen in te stellen. Aan de andere kant stelt zij wel dat gebiedscorporaties (waaronder de waterschappen), dankzij de eigen democratische legitimatie, geen 'filialen' zijn van de rijksoverheid. Vanwege deze democratische legitimatie is het niet juist om instructies van hogerop zonder een gewichtige reden te geven (Commissie Oosting, 2007, p.56). Maar, omdat de waterschappen functionele lichamen zijn wiens beleid ingepast moet worden in het algemene beleid van de provincies, is er uiteindelijk toch voldoende grond voor specifiek toezicht daartoe (Commissie Oosting, 2007, p.84). De conclusie voor de doeleinden van dit onderzoek behoort daarom te zijn dat, alhoewel functioneel gedecentraliseerde openbare lichamen dankzij hun democratische legitimatie een mate van autonomie toekomen, deze autonomie niet zo ver behoort te gaan als in het geval van de provincies en gemeentes.

2.4 Motieven voor het onderbrengen van taken en bevoegdheden bij openbare lichamen

Met de kenmerken beschreven in de vorige twee paragrafen in het achterhoofd zijn er een aantal motieven te onderscheiden om (functionele) openbare lichamen, in plaats van zelfstandige bestuursorganen, op te richten. De eerste is de democratische legitimatie die openbare lichamen genieten. Een eerste uitgangspunt hiervoor is dat alle overheidsbeslissingen die ingrijpen in de rechten en plichten van burgers hun basis dienen te vinden in een besluit van de volksvertegenwoordiging. Dit uitgangspunt staat bekend onder de Duitse term Eingriffsverwaltung. Het gaat hier in de praktijk om controle op wetgeving vooraf. Echter, waar het gaat om gedelegeerde bevoegdheden, die uitgevoerd worden door bestuursorganen, dient er achteraf democratische controle op de besluitvorming te zijn (Zijlstra, 1997, p.44, p.116-118). Het openbaar lichaam is hier bij uitstek voor geschikt.

Uiteraard dient men vooral ook de omvang van de bevoegdheden hier te bezien; hoe ingrijpender en zwaarder de bevoegdheden, hoe groter de noodzaak van democratische controle is. Zie in dit verband bijvoorbeeld de lijst van bevoegdheden die niet aan bestuurscommissies mogen worden toegekend, in het hoofdstuk betreffende zbo's. Hiervoor kan men ook een vuistregel geven: Indien het gaat om politiek gevoelige materie dan is de noodzaak voor democratische controle hoger dan wanneer het gaat om technocratische, onomstreden besluitvorming. Uiteraard gaat het hier om

gradaties van gevoeligheid, en bestaat er een grijs gebied waarbij niet op voorhand duidelijk is in hoeverre verzelfstandiging acceptabel is (Zijlstra, 1997, p.121-122).

Enigszins verhelderend in dit verband is een indeling van beleidsproblemen uit de beleidswetenschappen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een aantal probleemtypen (zie tabel 1). De horizontale as betreft de mate van zekerheid over de wijze waarop een probleem opgelost kan worden. De verticale as geeft de ethische gevoeligheid van het probleem weer. Getemde problemen zijn zaken waarvoor de oplossing voor de hand liggend en onomstreden is. Besluiten omtrent deze materie komen sneller in aanmerking voor verzelfstandiging, omdat een afweging van politieke voorkeuren en belangen niet aan de orde is. Is de consensus over het probleem op beide assen echter erg laag, dan is politieke besluitvorming nodig om de diverse visies en voorkeuren van bevolkingsgroepen tegen elkaar af te wegen. Het is dan nuttig dergelijke bevoegdheden onder te brengen bij een orgaan van een openbaar lichaam, ten einde de democratische controle zo groot mogelijk te houden. Hiertussen bevindt zich echter een grijs gebied van problemen waar ofwel geen ethische consensus, ofwel geen consensus over de (beleids)technische oplossing voor is. Hier moet van geval tot geval bezien worden in hoeverre de besluitvorming omtrent deze problemen in de buurt moet staan van de democratische legitimatie van een openbaar lichaam (Bekkers, 2007, p.126-128).

Zekerheid over kennis/ Consensus over maatstaven	*Hoog*	*Laag*
Hoog	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Tabel 1: Een typologie van beleidsproblemen (Bekkers, 2007, p.126-128)

In het verlengde hiervan vallen de uitgebreide mogelijkheden om te voorzien in eigen financiën te noemen als een motief om een openbaar lichaam te voeren. Dit motief ligt voor een groot deel in het verlengde van het al behandelde democratisch motief. '*No taxation without representation*' is in dit verband een veelgehoorde slagzin. De bevoegdheid tot het heffen van belastingen, en dan vooral het bepalen van de hoogte hiervan, wordt namelijk gezien als dermate ingrijpend dat een aanzienlijke mate van democratische legitimatie nodig is (Zijlstra, 2008, ???; Meijerink, n.b.). Belastingheffende bevoegdheden zijn doorgaans voorbehouden aan openbare lichamen, juist omdat dergelijke rechtsgemeenschappen middels zelfbinding algemeen verbindende voorschriften (waaronder dus verordeningen inzake belastingen) creëren.

Een eigen mogelijkheid tot belastingheffing kan belangrijk zijn om een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van andere overheden te garanderen. In de vorige paragraaf hebben we het weliswaar over juridische autonomie gehad, maar dit is slechts één van de vormen waarop een organisatie (on)afhankelijk kan zijn. In de praktijk is de mate van ook financiële autonomie ook zeer belangrijk. Een eigen bron van inkomsten betekent namelijk dat er niet van buitenaf beknibbeld kan worden op de financiën van de organisatie, en daarmee de taak die deze organisatie tracht te behartigen.

Ook de andere vormen van onafhankelijkheid van openbare lichamen kunnen een motief vormen om taken bij een dergelijke organisatievorm onder te brengen. De formele nevengeschiktheid en de democratische besluitvorming van openbare lichamen maakt dat, zoals eerder gezegd, enig respect

voor de autonomie van het bestuurslichaam op zijn plaats is. Dit betekent dat een openbaar lichaam, in veel gevallen nog meer dan een zelfstandig bestuursorgaan, in staat is onafhankelijk de belangen te behartigen waarmee zij belast is. Indien het belangrijk is dit belang te isoleren van andere overwegingen, ten dienste van haar voortdurende effectieve behartiging, dan kan het erg nuttig zijn deze taak bij een openbaar lichaam onder te brengen. Dit motief is redelijk in lijn met de erkende motieven om zbo's op te richten, hetgeen we nader zullen bekijken in het volgende hoofdstuk. Voor nu volstaat dat ook zbo's opgericht kunnen worden wanneer een onafhankelijk oordeel, vanwege de zwaarwegendheid van het belang, gewenst is.

Wanneer de taakopdracht die de overheid moet vervullen breed is, kan dit een motief vormen om een openbaar lichaam in te stellen in plaats van 'slechts' een bestuursorgaan. In het begin van dit hoofdstuk is al aangestipt dat een openbaar lichaam een container vormt voor bestuursorganen. Wanneer een uitgebreide taak wordt opgedragen aan een bestuurslichaam is het dus mogelijk om deze te verdelen over diverse bestuursorganen. Dit voorkomt dat een enkel orgaan alle deeltaken op zich hoeft te nemen terwijl er toch een mate van organisatorische samenhang wordt gecreëerd (Peters, 1997, p.84). Een andere visie hierop, vanuit de optiek van zelfstandige bestuursorganen, stelt dat dergelijke organen slechts een aanvullende rol kunnen spelen in het openbaar bestuur. Het zwaartepunt van de besluitvorming dient echter te liggen bij openbare lichamen, en dan vooral de bestuurslichamen die de hoofdstructuur van het openbaar bestuur vormen: de Staat, gemeentes en provincies (Zijlstra, 1997, p.123). Dit betekent onder meer dat de taakstelling en de bevoegdheden dusdanig moeten zijn dat zij inderdaad de functie van hulpstructuur vervullen. Het is niet acceptabel om een zelfstandige bestuursorgaan als een nagenoeg vierde bestuurslaag te laten functioneren.

Verder kan de rechtspersoonlijkheid van (de meeste) openbare lichamen een reden zijn om een dergelijke organisatie in te stellen. De toekenning van rechtspersoonlijkheid aan een organisatie betekent dat deze, zoals eerder gezegd, voor een belangrijk deel van het privaatrecht gelijk wordt gesteld aan een natuurlijk persoon. Een organisatie met rechtspersoonlijkheid mag deelnemen aan het handelsverkeer, kan beschikken over vermogensrechten, etc (Scheltema & Scheltema, 2008, p.27). Rechtspersoonlijkheid wordt bij artikel 2:1 BW in ieder geval aan de Staat, gemeentes, waterschappen en provincies toegekend. Echter, rechtspersoonlijkheid kan niet het enige motief zijn om te kiezen voor de vorm van een openbaar lichaam. Ook zelfstandige bestuursorganen kunnen zowel via publiekrechtelijke als privaatrechtelijke weg rechtspersoonlijkheid toegekend krijgen (Scheltema & Scheltema, 2008, p.38-45). Dit motief kan dus meespelen in de uiteindelijke keuze voor het oprichten van een openbaar lichaam, maar zal slechts ondersteunend zijn aan andere motieven.

Ten slotte kan ook nog gewezen worden op een zeer abstract motief, namelijk die van machtenscheiding. Deze zal in de dagelijkse wetgevingspraktijk wellicht niet zo expliciet naar voren komen, maar de gedachte van machtenscheiding door decentralisatie dient wel in het achterhoofd gehouden te worden. Montesquieu's beroemde Trias Politica onderscheidde al drie verschillende vormen van macht, die verdeeld behoren te worden over diverse overheidsorganen, om zo machtsmisbruik te voorkomen. Hij onderscheidde daarbij de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten.

Ten eerste kan machtenscheiding bereikt worden door het verdelen van bevoegdheden over organen binnen een bestuurslichaam. Het parlement en de regering fungeren binnen de staat als wetgever, terwijl het kabinet en haar ministeries als uitvoerders fungeren. Mutatis mutandis bestaat

dezelfde onderverdeling tussen wetgevende en uitvoerende macht voor de provincies, gemeentes en waterschappen, vooral sinds de dualisering van de Gemeentewet en de Provinciewet. Naast deze horizontale methode kan macht ook verticaal verdeeld worden over diverse bestuurslagen. Het kan hierbij zowel om functionele als om territoriale decentralisatie gaan. Het delegeren van een taak naar een openbaar lichaam, met de daarbij horende mate van autonomie, kan machtsmisbruik voorkomen door bevoegdheden te spreiden over verschillende niveaus (Holterman, 1995, p.48; Zijlstra, 1997, p.152).

2.5 Conclusies

De openbare lichamen staat, de gemeentes en de provincies vormen de hoofdstructuur van het Nederlands openbaar bestuur. Deze hoofdstructuur wordt aangevuld met een aantal functionele openbare lichamen (zoals de waterschappen), die een specifieke taak uitvoeren. Nagenoeg alle lichamen van bestuur worden gekenmerkt door aanzienlijke autonomie, rechtspersoonlijkheid en een systeem van democratische legitimatie. Vooral de democratische legitimatie van een openbaar lichaam maakt dat deze organisatiestructuur bij uitstek geschikt is voor het behartigen van taken die of zeer gevoelig liggen, of waarvoor ingrijpende bevoegdheden nodig zijn. Verzelfstandigde organisaties dienen hier ‘slechts’ als hulpstructuur ondersteuning aan te geven.

Hoewel ik niet teveel vooruit wil lopen op de hetgeen in hoofdstuk 6 behandeld wordt, kan ik hier alvast zeggen dat de status van openbaar lichaam voor de waterschappen op een aantal wijzen voordelig kan uitpakken. De aanzienlijke mate van (financiële) zelfstandigheid kan voordelig zijn voor de effectieve behartiging van een taak. Immers, een financieel zelfstandige organisatie kan zelf bepalen welk budget nodig is voor de behartiging van haar taken middels een eigen belasting. Verder is gebleken dat ook de beleidsmatige onafhankelijkheid van een openbaar lichaam een groot voordeel kan zijn voor een taak waarbij zelfstandige uitvoer wenselijk is. Ten slotte is gebleken dat openbare lichamen invulling kunnen geven aan beginselen als machtenscheiding. Hierop zal in hoofdstuk 4 nader worden ingegaan. In de hierop volgende hoofdstukken zal nagegaan worden voor welke bevoegdheden een taakopdrachten een zbo in aanmerking komt, en in hoeverre de waterstaatshuishouding in een dergelijke structuur past.

3. Zelfstandige bestuursorganen

3.1 Inleiding

Zelfstandige bestuursorganen zijn eigenlijk relatief nieuwe arrangementen in het Nederlandse bestuursorganisatierecht. Het op grote schaal verzelfstandigen van overheidsdiensten is een idee dat rond de jaren 80 van de vorige eeuw zijn intrede vindt (Zijlstra, 2008, p.199). Dit is niet geheel toevallig, aangezien de tot dan toe centralistische en rationalistische tendens van besturen wordt vervangen door het idee van New Public Management (NPM) (De Ridder & Zijlstra, 2010; Dijstelbloem et al., 2004, p.76-77; Schillemans, 2005). Hoewel ik voor een meer uitgebreide beschrijving van de NPM ideeën naar andere literatuur verwijs (zie bijvoorbeeld Bastow et al., 2005; Mackor, 2008, p.77-82) is de grote lijn als volgt. In de tachtiger jaren werden de overheidsbureaucratieën op centraal niveau op grote schaal vervangen door meer decentrale, of zelfs geprivatiseerde organisaties. De oude, centraal gestuurde bureaucratieën werden namelijk gezien als log, inefficiënt en verkokerd. Deze moesten derhalve vervangen worden voor organisaties die bedrijfsmatiger zouden werken en dichter bij de burger zouden staan. Centrale overheden dienen, in de optiek van het NPM, dan doorgaans als kaderscheppende actoren, terwijl de decentrale tegenhangers de daadwerkelijke beleidsuitvoering voor handen nemen. Deze scheiding tussen beleid en uitvoering zou enerzijds tot meer maatwerk en een hogere betrokkenheid van burgers leiden bij de beleidsuitvoering. Anderzijds worden de kaderscheppende, centrale actoren 'bevrijd' van de hoge werkdruk die gepaard gaat bij de behandeling van individuele gevallen (Dijstelbloem et al., 2004, p.88-90; Schillemans, 2005). Het idee dat centrale overheidsorganisaties zich meer moeten focussen op de brede beleidskaders, wordt mooi uitgedrukt in de populaire slagzin: 'niet roeien maar sturen'.

Het is dan ook in dit licht dat we de opkomst van de zbo's moeten zien. Volgens Zijlstra (2008, p.199-200) komt het zelfstandig bestuursorgaan voor het eerst in 1974 in de wetenschappelijke aandacht te staan na de oratie van de Groningse hoogleraar Scheltema. Vervolgens is het idee van het zbo als vorm van verzelfstandiging in de jaren 80 uitgewerkt, en onder de aandacht gekomen van beleidsmakers en de politiek (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000, p.2). Het idee van een organisatie die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid opereert kwam beleidsmakers, in het licht van de dominante NPM theorie op dat moment, goed uit. Het creëren van zbo's vormde een methode om organisaties functioneel te decentraliseren en zo te snijden in de grootte en het takenpakket van de centrale overheid (ook al vallen niet-privaatrechtelijke zbo's op rijksniveau formeel nog steeds onder de Staat) (Dijstelbloem et al., 2004, p.88-90). Impliciet was ook de wens om te bezuinigen grond voor het oprichten van zbo's. Deze decentralisatietendens is dan ook de belangrijkste reden voor een ware wildgroei van zbo's aan het eind van de jaren 80 en het begin van de jaren 90 (Algemene Rekenkamer, 2012, p.6-7; Zijlstra, 2008, p.82-84, 198-201; Van Buuren & Van Thiel, 2001).

De zbo's uit deze periode waren niet erg consequent gereguleerd, en ook de motivering om dergelijke bestuursorganen op te richten wou bleek nog wel eens gebrekkig te zijn. Deze problemen werden voor het eerst aangekaart door de Algemene Rekenkamer in 1995. In reactie op de negatieve geluiden zijn aanwijzingen voor de regelgeving voor de oprichting van nieuwe zbo's opgesteld; de geestelijke voorloper van de huidige Kaderwet zbo's. Sinds het rapport van de Algemene Rekenkamer is de mentaliteit wat betreft zbo's en verzelfstandiging omgeslagen. Zo wordt ook de

kritiek op de legitimiteit van de zbo's groter, een kwestie die ik aan het eind van dit hoofdstuk zal bespreken. De laatste tien jaar luidt dan ook met enige regelmaat de roep om zbo's zoveel mogelijk af te schaffen, en de taakuitvoering weer terug onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen (Schillemans, 2005).

3.2 Definiëring

Er vallen grofweg twee definities van zelfstandige bestuursorganen te onderscheiden. De eerste, en meest ruime definitie van zelfstandige bestuursorganen luidt als volgt: Een met openbaar gezag bekleed bestuursorgaan, waarbij het politiek verantwoordelijke orgaan niet de bevoegdheid heeft aanwijzingen te geven in individuele gevallen (Zijlstra, 2008, p.80-81). Het kernelement hier is de afwezigheid van hiërarchische ondergeschiktheid. Dit betekent overigens niet dat de politieke leiding helemaal niks meer te zeggen heeft over de beleidsuitvoering van het zbo. Zo biedt de Kaderwet zbo's tal van mogelijkheden voor ministeries om toezicht te houden op zbo's. De zelfstandigheid van bestuursorganen kent dus enige gradatie. Voor de aan- of afwezigheid van een hiërarchische verhouding is leidend of het hogere orgaan specifieke aanwijzingsbevoegdheid heeft (Zijlstra, 1997, p.84-86). Zijlstra (1997, p.76-77) noemt dit het omslagpunt waarbij ondergeschiktheid omslaat in zelfstandigheid.

De tweede definitie is gecodificeerd in de Kaderwet zbo's. Artikel 1 lid a van voornoemde wet luidt: *'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister'*. Evenals de eerste definitie wordt de onafhankelijkheid benadrukt door het gebrek aan een hiërarchische verhouding met de politieke leiding. Wat echter al snel opvalt, is dat de kaderwet alleen niet-hiërarchisch ondergeschikte bestuursorganen op rijksniveau erkent als zelfstandige bestuursorganen. Een orgaan dat op decentraal niveau geen specifieke aanwijzingen van de politieke leiding hoeft te accepteren, valt derhalve niet onder deze definitie en dus ook niet onder de reikwijdte van de Kaderwet zbo's.

Hoewel de tweede definitie in de literatuur tegenwoordig vrij populair is (Holterman, 1995, p.15; Montfort, Neelissen & Van Esther, 2009, p.123; Van Buuren & Van Thiel, 2001; Van der Pot et al. 2006, p.835; Schillemans, 2005), opteer ik in dit onderzoek om toch de eerste definitie te hanteren. Dit is eigenlijk in belangrijke mate om een opportunistische reden. Zoals we verder in dit hoofdstuk nog zullen zien, is het mogelijk om organisaties op provinciaal en gemeentelijk niveau te creëren die voldoen aan alle kenmerken van de eerste definitie van een zbo (Konijnenbelt, van Male & van Wijk, 2008, p.91-92; Van Thiel, 2001). Aangezien het waterschap al van oudsher een organisatie is die op decentraal niveau opereert, onder de algemene beleidskaders van de provincies, is de vorm van decentraal zbo geen irreële optie (ROB, 2001, p.9). Het hanteren van de tweede definitie zou daarom een belangrijke mogelijkheid verwaarlozen.

Ook de memorie van toelichting van de Kaderwet 'zbo's erkent overigens dat zelfstandige bestuursorganen op decentraal niveau kunnen bestaan, maar vanwege de grote verschillen wat betreft de juridische inkadering achtte de regering het onwenselijk deze decentrale organen mee te nemen in de definitie van de wet (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000, p.8-9). Hieruit kunnen we afleiden dat het criterium 'op niveau van de centrale overheid' ook in geval van de kaderwet bovenal functioneel en opportunistisch, maar niet wetenschappelijk, van aard is. In het

vervolg van dit onderzoek zal ik, om misverstanden te voorkomen, zo consequent mogelijk aangeven of het gaat om een centraal of decentraal zbo.

Ten slotte dient nog vermeld te worden dat zbo's, in tegenstelling tot functionele openbare lichamen als het huidige waterschap, geen voorbeelden van functionele decentralisatie zijn. Het creëren van zbo's valt namelijk onder de noemer van deconcentratie. Van deconcentratie is sprake wanneer interne (dat wil zeggen binnen een rechtsgemeenschap) verzelfstandiging plaatsvindt. Hoewel zbo's niet langer aanwijzingen in specifieke gevallen van andere organen of lichamen hoeven op te volgen, vallen ze organisatorisch nog wel onder een openbaar lichaam. Zbo's in de zin van de Kaderwet zbo's vallen onder de staat, terwijl bestuurscommissies onder de provincies of gemeentes vallen (Holterman, 1995, p.47-48; Zijlstra, 2009, p.73-82).

3.3 Drie typen zbo's op basis van oprichtingsmotieven

Thans vallen zbo's op een aantal manieren onder te verdelen. In deze paragraaf zal ik drie nuttige en veelgehoorde indelingen behandelen. Een eerste wijze betreft een indeling naar de drie oprichtingsmotieven die door het kabinet erkend worden, voortbordurend op de originele oratie van Scheltema. Het gaat in deze onderverdeling om het 'scheiding beleid en uitvoering type', het 'onafhankelijk gezag type' en ten slotte het 'participatietype'. De diverse motieven, en de daaruit resulterende typen zbo's, zijn niet wederzijds uitsluitend. In de praktijk kan het gaan om een combinatie van motieven om zbo's op te richten (Eijlander, 1999; Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005; Zijlstra, 2008, p.80-84), waardoor een zbo met gemengde kenmerken ontstaat.

Het 'onafhankelijk gezag type' baseert zich op het idee dat onafhankelijke oordeelsvorming in sommige gevallen wellicht dermate wenselijk is, dat het oprichten van een zbo nuttig kan zijn. Een vaak aangehaald voorbeeld in dit licht is de Kiesraad, die zo onafhankelijk mogelijk verkiezingen moet kunnen beoordelen (Zijlstra, 2008, p.83; Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007, p.17). Een onafhankelijk oordeel dient hier niet verward te verworden met een onafhankelijke taakuitvoering, hoewel er wel enige overlap is. Met onafhankelijke oordeelsvorming bedoelt men vooral de distantiëring en afscherming van een aantal deskundigen, die daardoor (theoretisch gezien) een beter oordeel kunnen vormen over gevoelige kwesties (Eijlander, 1999). Dergelijke activiteiten en bevoegdheden kunnen dus een motief vormen om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken(Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005).

Het motief om een scheiding tussen beleid en uitvoering aan te brengen, is volgens Zijlstra (2008, p.85) steeds meer naar de achtergrond verdwenen. Ook het kabinetsstandpunt betreffende de motieven voor het oprichten van zbo's spreekt twijfels uit over de juistheid en validiteit van de onderliggende redenering (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Deze redenering stelt namelijk dat in het geval van strikt regel gebonden uitvoering, de desbetreffende taak kan worden uitbesteed aan een zbo om derhalve de politieke leiding van het lichaam niet verder te belasten. Het is dit motief dat ten grondslag heeft gelegen aan de zogenaamde 'beschikkingsfabrieken' als het UWV (Eijlander, 1999). Het punt van twijfel voor Zijlstra en het kabinet zit hem in het feit dat het parlement geen ander aanspreekpunt heeft dan de minister. Indien het parlement vervolgens vragen heeft over de taakuitvoering van het zbo, zal zij nog steeds de minister hiermee belasten, die op zijn beurt een verminderd arsenaal aan bevoegdheden heeft om het zbo tot orde te roepen. Dit alles terwijl er andere vormen van verzelfstandiging bestaan, waarbij

niet af wordt gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid. In dit verband kan de vorm van het agentschap genoemd worden (Zijlstra, 2008, p.82-85; Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Voor provinciale zbo's zal mutatis mutandis hetzelfde gelden.

Het laatste motief betreft het verhogen van de participatie door de institutionalisering van belangeninspraak. Ten behoeve hiervan kunnen zbo's opgericht worden die diverse groepen belanghebbenden een plek in het bestuur geven. Participatie middels belangeninspraak kan een aantal doelen dienen, waaronder het verhogen van de legitimatie, het verhogen van de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen, en het verhogen van synergie in de besluitvorming (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Vooral de eerste twee doelen zijn ook relevant in het waterschapsbestuur. De vorm van het zbo is voor het verhogen van de participatie geschikt omdat een dergelijke organisatie zich niet continu aan aanwijzingen van de politieke leiding van het lichaam hoeft te houden. Dit waarborgt de invloed van belangengroeperingen op de besluitvorming van het zbo (Zijlstra, 1997, p.131). Voorbeelden van (vroegere) participatie-zbo's zijn het UWV en het CWI. Het kabinet achtte participatie van cliënten van de beide organisaties als wenselijk, om een klantgerichte taakuitvoering te kunnen garanderen (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001, p.8).

Naar mening van Zijlstra (1997, p.238-239) is het mogelijk dat de participatievariant van het zbo over verordenende bevoegdheden en openbaar gezag met beleidsruimte beschikt. Andere varianten van het zbo bezitten geen enkele vorm van democratische legitimatie voor dergelijke bevoegdheden. Dit betekent dat opgestelde verordeningen niet teruggevoerd kunnen worden op democratische inspraak van een achterban, hetgeen dergelijke bevoegdheden voor andere zbo's ook uit den boze maakt. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 4.4 over het democratisch beginsel (Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk, 2008, p.41). Zijlstra (1997, p.238) merkt overigens op dat alleen groeperingen die vertegenwoordigd zijn bij de besluitvorming van het participatie-zbo normaddressaat kunnen zijn van dergelijke bevoegdheden.

In het kabinetsstandpunt over het rapport 'een herkenbare staat' stelt de minister dat er geen financiële afwenteling van kosten op de in het bestuur vertegenwoordigde belangengroeperingen mag plaatsvinden. Zijlstra (2008, p.) merkt in dit verband op dat hiervoor al de vorm van het openbaar lichaam bestaat. Deze is hier beter voor geschikt vanwege haar democratisch gekozen bestuur, zoals ook in het vorige hoofdstuk al beschreven. Toch betekent inspraak verbonden aan dit type zbo wel dat het orgaan over enige mate van verordenende bevoegdheden en beleidsruimte kan beschikken (Zijlstra, 1997, p.238-239).

Het participatietype is echter wel zeer omstreden. Immers, als inspraak bij de besluitvorming zo belangrijk is, waarom wordt het desbetreffende orgaan dan onttrokken aan de invloed van de normale volksvertegenwoordiging? Inspraak middels participatie is immers minder in overeenstemming met het beginsel van democratie dan een volwaardige volksvertegenwoordiging, met de daarbij horende institutionele waarborgen. Men zou in dat licht ook voor een functioneel openbaar lichaam kunnen kiezen, om nagenoeg hetzelfde effect op minder omstreden wijze te bereiken (Zijlstra, 1997, p.133-135). Duidelijk is dat het participatietype zich in het grijze gebied tussen de andere typen zbo's en functionele bestuurslichamen bevindt. Daarom dient zeer nauwkeurig gekeken te worden in welke gevallen het participatietype het meest geschikt is.

3.4 Overige categorieën zbo's

De tweede onderverdeling bestaat uit zbo's op rijksniveau en decentrale zbo's. Ook de provincies en gemeentes kunnen middels de vorm van de bestuurscommissie een orgaan creëren dat geen gehoor hoeft te geven aan bijzondere aanwijzingen. In de definitie van Zijlstra is hier dus inderdaad sprake van een zelfstandig bestuursorgaan. Het overgrote merendeel van de zbo's bestaat echter op Rijksniveau, en het is ook hier dat we het meest uitgebreide wettelijk kader (namelijk de Kaderwet zbo's) vinden. Aangezien decentrale zelfstandige bestuursorganen een ander juridisch kader kennen dan hun tegenhangers op rijksniveau (de Provinciewet en Gemeentewet, respectievelijk de Kaderwet zbo's), is het nuttig om ieder ook afzonderlijk te behandelen in een eigen paragraaf. Dit zal verderop in dit hoofdstuk gebeuren.

Verder bestaat nog de onderverdeling tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke zbo's. Op het eerste gezicht lijkt dit onderscheid voor onze doeleinden totaal irrelevant, daar de waterschappen sinds de Grondwet van 1848 publiekrechtelijk zijn vormgegeven. Omdat het in de nabije toekomst niet waarschijnlijk lijkt dat de waterschappen geprivatiseerd zullen worden, zal ik ook weinig aandacht aan privaatrechtelijke verschijningsvormen van zbo's schenken. Het is echter wel nuttig om op te merken dat ook het idee van privaatrechtelijke waterschappen niet compleet ongehoord is. Voordat de waterschappen werden inbegrepen in de Grondwet van 1848 bestond er namelijk een vrij hevige discussie over de aard van de waterschappen betreffende de vraag of zij publiek- of privaatrechtelijk van aard waren (Nehmelman, Tappeiner & Steenman, 2010). Wellicht is het op termijn dus nuttig om na te denken over de mogelijkheden voor een dergelijke vorm voor de waterschappen. Hierbij kan het dan zowel gaan om een privaatrechtelijk vormgegeven overheid (een zbo), als om volledig geprivatiseerd bedrijf. Ook zouden onderdelen van de waterstaatshuishouding, zoals afvalwatering, geprivatiseerd kunnen worden. In het vervolg van dit onderzoek zal ik deze opties echter laten voor wat ze zijn, omwille van de omvang van dit rapport.

Ten slotte wil ik hier nog vermelden dat er soms sprake is van een aantal zelfstandige bestuursorganen die samen één organisatorische eenheid vormen (Minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2000, p.23). Dergelijke zbo's worden ook wel zbo-clusters genoemd, en bestaan bijvoorbeeld uit een zbo dat het bestuur van de organisatie vormt, en een zbo dat de uitvoerende tak van de organisatie vormt. Op die manier is het mogelijk binnen een enkel organisatorisch verband bevoegdheden en taken enigszins te verdelen over daarin gespecialiseerde organen. Ook is het in het geval van participatie-zbo's mogelijk controlerende organen in te stellen, die een soortgelijke functie vervullen als het democratisch complex bij openbare lichamen (Van Buuren & Van Thiel, 2001).

3.5 Zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau

Zoals eerder gezegd vinden we op rijksniveau het leeuwendeel van de zelfstandige bestuursorganen. Ook zijn zbo's op rijksniveau aanzienlijk meer juridisch ingekaderd dan hun decentrale tegenhangers, middels de Kaderwet zbo's. Deze Kaderwet is een nadere uitwerking van hetgeen reeds was vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (124c om precies te zijn) (Eijlander, 1999).

U zult zich uit het inleidende deel van dit hoofdstuk herinneren dat de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw een wildgroei van het aantal zbo's kende, in allerlei soorten en maten. Omstreeks de millenniumwisseling bestonden er zo'n 600 zbo's (op rijksniveau), die in totaal een vijfde van de rijksbegroting omvatten (Van Thiel, 2001). Net als de Aanwijzingen voor de regelgeving die haar al voor gingen dient de Kaderwet 'zbo's gezien te worden als een poging om meer uniformiteit in de

verschijningsvormen van zbo's te brengen. In het verlengde hiervan is de wet een poging meer duidelijkheid te scheppen over de organisatiestructuur en bevoegdheden van zbo's. Dit onder meer zodat de democratische controle geen hinder zou ondervinden van de grote verscheidenheid aan regulatie die ontstaan was (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2000, p.4-5).

Het eerste relevante gegeven uit de Kaderwet zbo's, is dat de minister bevoegd is nieuwe bestuursleden te benoemen. Dit zou de minister in staat stellen de bestuurskwaliteit van het zbo te beïnvloeden (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2000, p.12). Deze bepaling valt te vinden in artikel 12 Kzbo.

Daarnaast mogen zbo's op rijksniveau onder geen beding belasting heffen. Dit is in lijn met het principe van 'no taxation without representation'. een belastingheffende bevoegdheid is dermate ingrijpend dat een orgaan buiten de ministeriële verantwoordelijkheid om hier niet over moet kunnen beslissen. Echter, zbo's hebben wel een andere mogelijkheid om in hun financiën te voorzien. Voor geleverde diensten of producten mogen zbo's volgens de Kaderwet een tarief heffen (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2000, p.16-17). Tenzij er sprake is van een maximumtarief dient de tariefhoogte ingevolge van artikel 17 lid 1 ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd, waardoor van volledige autonomie op dit gebied geen sprake is. Voor het deel van de financiën dat niet gedekt wordt door de tarieven, wordt het zbo bekostigd uit de rijksbegroting.

Verder geeft de Kaderwet een aantal mogelijkheden tot het uitoefenen van toezicht op zbo's. Ten eerste is er de algemene bevoegdheid tot het schorsen en vernietigen van besluiten van zbo's. Ten tweede dient de begroting van een zbo ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de desbetreffende minister. Ten derde is een minister bevoegd inlichtingen te vragen bij een zbo. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid tot het inbouwen van optionele toezichtmechanismen.

Verordenende bevoegdheden attribueren of delegeren naar zbo's op rijksniveau is zoals eerder gezegd wel mogelijk, hoewel de omvang hiervan beperkt dient te zijn (Minister van Economische Zaken, 2008). Verordenende bevoegdheden bij zbo's behoren altijd enigszins met argusogen bekeken te worden, aangezien er weinig democratische legitimatie heeft plaatsgevonden. In de visie van Zijlstra zijn verordenende bevoegdheden dan ook alleen mogelijk wanneer voor het participatietype wordt gekozen. In dit type functioneert het door belanghebbenden gekozen bestuur als een vervanger voor de democratie van een openbaar lichaam (Zijlstra, 1997, p.238-239). In de vorige paragraaf is ook al gebleken dat het heffen van belastingen door zbo's echter te ver gaat voor de regering.

3.6 De bestuurscommissie als zbo

Een aantal organen binnen de provincies en gemeentes zijn bevoegd om taken over te dragen aan zogenoemde bestuurscommissies. Deze bevoegdheidsoverdracht heeft de vorm van delegatie, wat betekent dat de commissie voortaan ook verantwoordelijk is voor genomen besluiten. Het delegerende orgaan is degene die de commissie instelt, en de delegans behoeft daarvoor geen instemming van andere bestuursorganen als de raad of provinciale staten (Cammelbeeck, Kummeling & Modderkolk, p.419-421; Minister van BZK, 2000, p.30-31). Omdat de delegans bevoegd is de toezichtsverhoudingen te regelen, is het middels de vorm van de bestuurscommissie mogelijk een decentrale vorm van een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen.

Aan een bestuurscommissie kunnen geen bevoegdheden worden gedelegeerd wanneer de aard van de desbetreffende bevoegdheid zich hiertegen verzet. Dit is voor de provinciale staten geregeld in artikel 152. Dit artikel noemt vervolgens ook een lijst van niet-overdraagbare bevoegdheden. De verwoording 'in ieder geval' wijst ons er op dat de expliciet in artikel 152 vermelde niet-overdraagbare bevoegdheden geen limitatieve lijst opmaken (Minister van BZK, p.34). Ook voor niet expliciet vermelde bevoegdheden behoort dus gekeken te worden of deze geschikt zijn voor delegatie naar een commissie. Van de wel genoemde niet-overdraagbare bevoegdheden is de heffing van belastingen, genoemd in lid g, voor de waterschappen erg belangrijk. Een bestuurscommissie is vanwege lid g dus afhankelijk van het provinciebestuur voor haar financiën, aangezien ze hier niet zelf in kan voorzien (behoudens een kleine mogelijkheid tot het heffen van rechten) (Cammelbeeck, Kummeling & Modderkolk, p.478-481). Ook zijn expliciet uitgezonderd de bevoegdheid om straf te stellen op overtreding van provinciale verordeningen, en de bevoegdheden om verordeningen vast te stellen welke gehandhaafd dienen te worden door ofwel bestuursdwang ofwel strafbepalingen (zie lid 2d en lid 3 van artikel 152).

Wanneer het gaat over andere bevoegdheden dan genoemd in artikel 152, moeten we ons dus afvragen of de aard hiervan zich verzet tegen delegatie. Dit kan het geval zijn wanneer bevoegdheden zeer ingrijpend van aard zijn, wanneer de bevoegdheid logischerwijs thuishoort op het niveau van het provinciebestuur (zie bijvoorbeeld het budgetrecht, welke overigens wel opgenomen is in de zwarte lijst van art. 152), of wanneer de bevoegdheid anderszins van een dergelijke strekking is dat zij zo dicht mogelijk hoort te staan bij democratische controle (Zijlstra, 1997, p.404-405). Artikel 163 regelt de delegatie van bevoegdheden aan commissies door gedeputeerde staten. Ook hier moet gekeken worden naar de aard van de bevoegdheid, en of deze in aanmerking komt voor delegatie. Het artikel bevat overigens geen zwarte lijst van niet overdraagbare bevoegdheden.

Verder is het mogelijk om een territorium aan te wijzen waarbinnen de commissie bevoegd is. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij deelgemeentes van grote steden als Amsterdam. Deze mogelijkheid is bovenal nuttig wanneer bestuurlijke grenzen niet samenlopen met andere grenzen (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, p.5). In het geval van de waterschappen kan middels deze mogelijkheid rekening worden gehouden met de stroomgebiedbenadering.

Ten slotte, de memorie van toelichting bij de Wet dualisering provinciebestuur noemt, bijna als voetnoot, de mogelijkheid om (territoriale) bestuurscommissies direct gekozen te laten worden (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, p.5). De regering spreekt zichzelf op dit punt echter tegen in de nieuwe concept memorie van toelichting bij het nieuwe wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten. Hierin stelt de regering dat (gemeentelijke) bestuurscommissies een lichtere vorm van decentralisatie dan deelgemeenten zijn, waarbij geen vorm van directe verkiezingen vereist is. Dit onder meer vanwege de lichtere, functionele taakstelling van bestuurscommissies (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Aangezien de regeling van provinciale en gemeentelijke bestuurscommissies zoveel mogelijk gelijksoortig is gehouden sinds de dualisering van het provincie- en gemeentebestuur, kan men ook deze redenatie van de regering mutatis mutandis van toepassing achten op provinciale commissies. Er bestaan echter wel mogelijkheden tot participatie middels vertegenwoordiging van belanghebbende organisaties. Theoretisch gezien kan een bestuurscommissie qua bestuursopzet en participatie

derhalve vrij dicht in de buurt komen van de opzet van het huidige waterschapsbestuur (zie ook de paragraaf betreffende waterschapsdemocratie in het volgende hoofdstuk).

3.7 Zelfstandige bestuursorganen en legitimiteit

Een laatste onderwerp wat betreft zelfstandige bestuursorganen betreft de legitimiteitproblemen die zich omtrent dergelijke organisaties voordoen. Het is juist de onttrekking van het orgaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid - wat wordt verondersteld als het grote voordeel van een zbo - dat op het vlak van legitimatie problematisch kan worden. De verminderde mogelijkheid van de politieke leiding om invloed uit te oefenen betekent immers een gedeeltelijke doorkruising van de normale democratische gang van zaken. Er wordt dus afbreuk gedaan aan het primaat van de politiek. Zijlstra (2008, p.209) verwoord het bondig als volgt: *'Uit de beginselen van de democratische rechtstaat vloeit het uitgangspunt voort dat het openbaar bestuur onder publieke verantwoordelijkheid functioneert. In die zin is het terughoudende beleid ten aanzien van zbo's zoals dat de laatste jaren bij de centrale overheid is ontwikkeldterecht.'*

Op rijksniveau levert de plaatsing van zbo's buiten de ministeriële verantwoordelijkheid spanning op tussen het parlement en de ministers. U zult uit de inleiding van dit hoofdstuk herinneren dat een belangrijk motief van het instellen van zelfstandige bestuursorganen de scheiding tussen de politieke leiding en de bestuurlijke uitvoering was. Wanneer een bevoegdheid gedelegeerd wordt naar een zelfstandig bestuursorgaan, is de delegataris (het zbo) ook verantwoordelijk voor de besluiten die zij neemt. De minister zou dan niet langer in specifieke gevallen lastig gevallen worden met vragen over beleidsuitvoering, maar zou zich kunnen concentreren op de algemene beleidskaders. Het probleem is echter dat het parlement alleen ministers als aanspreekpunt heeft. Indien zij dus vragen wil stellen over een zbo, zal zij nog steeds die aan de vakminister stellen. Dit betekent dat de minister nog steeds de beleidsuitvoering van zbo's naar het parlement toe moet verantwoorden, terwijl hij niet langer de bevoegdheid heeft om in te grijpen in individuele gevallen (Zijlstra, 1997, p.117-118). Wat betreft de verminderde controlemogelijkheden van de minister moet echter wel genuanceerd worden dat de minister nog steeds systeemverantwoordelijk is, en via algemeen beleid (bijvoorbeeld de instellingswet of beleidsregels) een aanzienlijke invloed kan hebben op een zbo (Eijlander, 1999; Schillemans, 2005; Nehmelman et al. 2010; Van der Pot et al., 2006, p.835-836)). Dezelfde problematiek, hoewel in de literatuur niet uitvoerig beschreven, valt ook te verwachten bij decentrale zbo's. Ook in dit geval is het voor gedeputeerde staten of het college van B&W niet langer mogelijk om in individuele gevallen te aanwijzingen te geven, maar zullen zij wel verantwoording moeten afleggen aan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad.

De problematiek van gebrekkige democratische controle is volgens het kabinetsstandpunt over het rapport 'een herkenbare staat', van de commissie Kohnstamm, des te groter wanneer het taken in een onstabiele beleidsomgeving betreft. In dit geval is een grotere inspraak van het politieke bestuur gewenst, zodat de taakuitvoering minder snel tegen de wensen van de bevolking in zal druisen. Zie in dit verband ook nogmaals tabel 1 en de bijbehorende beschrijving uit het vorige hoofdstuk, waaruit blijkt dat voor kwesties met minder consensus een hogere mate van inspraak gewenst is. Volgens het kabinet is het zbo dan ook in geen geval geschikt voor de uitvoering van zeer gevoelige taken (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Het kabinet gaat hiermee in elk geval minder ver dan de commissie Kohnstamm zelf, die stelt dat op termijn het merendeel van de zbo's zouden kunnen vervallen (Zijlstra, 2008, p.209-209). Het gevolg van het rapport is echter wel

dat de vorm van het zbo nagenoeg niet meer gebruikt wordt in recente tijden. In plaats daarvan wordt aldus Zijlstra (2008, p.209) eerder gekozen voor de gedeconcentreerde dienst.

Het heffen van belastingen is een zeer ingrijpende bevoegdheid. Het gaat hierbij niet zozeer om het heffen van de belasting, dan wel het bepalen van de hoogte hiervan. Het orgaan dat deze bevoegdheid heeft kan op verstrekkende wijze de maatschappelijke herverdeling beïnvloeden. Het is rechtstatelijk gezien dan ook logisch dergelijke bevoegdheden niet, of zo min mogelijk, te ontrekken aan democratische controle. Nehmelman et al. (2010) stellen daarom ook dat een zelfstandig bestuursorgaan nooit de bevoegdheid tot het bepalen van de hoogte van belastingen mag bezitten. Hiervoor zagen we al dat de wetgever de mogelijkheid tot het delegeren van belastingheffende bevoegdheden aan bestuurscommissies expliciet heeft uitgesloten. De politieke controle is namelijk te indirect. Dit element is vrij belangrijk wat betreft de waterschappen, die als openbaar lichaam inderdaad bevoegd zijn tot het heffen en het bepalen van de hoogte van belastingen. Dit vanuit het idee 'no taxation without representation' (Nehmelman et al., 2010). Hierover later meer.

3.8 Conclusies

Zelfstandige bestuursorganen zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de politieke leiding van een openbaar lichaam. Daarmee bezitten ze een mate van onafhankelijkheid die nuttig kan zijn bij de uitvoering van bepaalde bevoegdheden. Dit kan zijn omdat het voor een dergelijke bevoegdheid nuttig is dat een oordeel wordt geveld zonder dat het orgaan een afhankelijkheidsrelatie met de politieke leiding heeft, omdat het orgaan grote aantallen soortgelijke niet-omstreden besluiten moet nemen, of omdat een mate van participatie gewenst is die het zbo kan bieden. Wanneer we een ruimhartige definitie van het zbo begrip hanteren zien we daarnaast dat het mogelijk is dergelijke organisaties op zowel centraal als op decentraal niveau te creëren.

Echter, ook zbo's kennen her en der nadelen; met name in het licht van de aanzienlijke kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij de democratische legitimering van dergelijke organen. Om die reden zal telkens gekeken moeten worden of het wenselijk is dat een bepaalde bevoegdheid door een zelfstandig bestuursorgaan uitgevoerd wordt. Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de zwarte lijst van artikel 152 PW, inhoudende bevoegdheden die niet door provinciale staten gedelegeerd mogen worden aan bestuurscommissies. Opvallend is overigens dat de Kaderwet zbo's niet een dergelijke bepaling bevat. In de praktijk bestaan er dan ook zbo's op niveau van de rijksoverheid met vrij ingrijpende bevoegdheden. Zo heeft de kamer van koophandel verordenende bevoegdheden, en mag de NMa aanzienlijke bestuurlijke boetes opleggen (Minister van Economische Zaken, 2008).

Later in dit onderzoek zal aan bod komen in hoeverre de waterschappen als zbo georganiseerd kunnen worden, en welke juridische problemen dit met zich mee zal brengen. Daarbij zal ik kijken naar de aard en ingrijpendheid van de bevoegdheden die het waterschap bezit, de (democratische) legitimering die nodig is voor dergelijke bevoegdheden, en de mogelijke toezichtarrangementen. Deze analyse zal bovendien in het laatste hoofdstuk uitgesplitst worden naar een zbo in de zin van de Kaderwet, en een zbo in de zin van de Provinciewet.

4. Rechtstatelijke beginselen

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is reeds besproken welke kenmerken openbare lichamen en zbo's bezitten. Hierbij is vaak, impliciet of expliciet, gerefereerd aan eisen die verbonden zijn aan het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden. Bij het creëren van een overheidsorganisatie dient men dan ook stil te staan bij deze randvoorwaarden. Het zijn immers deze randvoorwaarden die voor een deel ook de keuze tussen diverse organisatievormen (in deze scriptie dus het openbaar lichaam en het zbo) bepalen. Wat is rechtstatelijk aanvaardbaar met een bepaalde organisatievorm, en wat juist niet?

Omgekeerd is het dus ook zo dat een verkeerde organisatieopzet van een nieuw orgaan of lichaam zal leiden tot een aantal rechtstatelijke mitsen en maren. Deze kanttekeningen kunnen vervolgens ook een bedreiging gaan vormen voor de legitimiteit van deze organisatie. De wildgroei van onduidelijk gereguleerde en slecht gecontroleerde zbo's in de jaren 90 is een voorbeeld van hoe het mis kan gaan. Deze zbo's voldeden slecht aan het democratisch beginsel omdat ze moeilijk controleerbaar waren vanuit het democratisch complex. Ook betekende de onsamenhangende regulering dat ze maar matig voldeden de het legaliteit- en rechtszekerheidbeginselen. Ze waren, in de woorden van Zijlstra (2008), vaak niet herkenbaar genoeg. In dit hoofdstuk zal ik even expliciet stilstaan bij deze beginselen, teneinde een beter overzicht te creëren van de randvoorwaarden die in het bestuurlijk organisatierecht gelden.

Het overkoepelende concept voor de beginselen die ik hier aan wil halen wordt vaak de rechtstaatgedachte genoemd. Het gaat hier over het aan banden leggen van overheidsmacht, en het beschermen van de burger tegen machtsmisbruik van overheden. Volgens Kortmann (2001, p.51-53) bestaat de rechtsstaatgedachte uit zes elementen, waarvan een aantal relevant zijn voor onze huidige discussie omtrent de waterschappen. Dit hoofdstuk zal daarom de kapstok die Kortmann ons aanreikt gebruiken als hoofdindeling, hoewel ik zijn uiteenzetting her en der aanvul met inzichten uit andere literatuur. Aan zijn zes beginselen voeg ik ten slotte in de laatste paragraaf nog twee termen toe die niet zo zeer met de rechtstaatsgedachte te maken, als wel met de inrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het gaat hier om de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit.

4.2 Het legaliteitsbeginsel

Kortmann noemt ten eerste het legaliteitsbeginsel, ofwel de eis dat overheidshandelen een basis moet vinden in een "*voor herhaalde toepassing vatbare regel, hetzij krachtens attributie, hetzij krachtens delegatie vastgesteld*" (Kortmann, 2001, p.51). In het verlengde hiervan kan de eis genoemd worden dat deze algemene regel rechtskracht heeft, voorafgaand aan overheidshandelen op basis van die regel (Kortmann, 2001, p.52).

In verband hiermee staat de gedachte dat het openbaar bestuur herkenbaar en bestendig moet zijn. Dit betekent dat regels in algemene voorschriften moeten worden neergelegd, en dat de bestuursorganisatie een hoge mate van stabiliteit en continuïteit dient te vertonen (Zijlstra, 2009, p.7). In die zin kan de instelling van de Waterschapswet in 1991 bijvoorbeeld gezien worden als een

verbetering van de algemene kenbaarheid en continuïteit van voorschriften omtrent de waterschapsorganisatie.

4.3 Het beginsel van machtenscheiding

Kortmann noemt ten tweede de algemene regel van ander ambt. Deze uitwerking van de Trias Politica stelt dat in beginsel verordenende en uitvoerende bevoegdheden niet in één bestuursorgaan verenigd mogen zijn. Zou dit wel zo zijn dan wordt het gevaar op machtsmisbruik in rechtstatelijke zin te groot (Kortmann, 2001, p.52).

Deze regel is echter niet absoluut, zoals bijvoorbeeld al blijkt uit de bevoegdheden van ministers om ministeriële regelingen in het leven te roepen. Voor relatief lichte verordenende bevoegdheden zou het zbo dus eventueel geschikt kunnen zijn, hoewel het rechtstatelijk gezien wel een problematische combinatie blijft. Daarnaast zou men een zbo-complex kunnen creëren, ofwel een groep zbo's die samen één organisationeel verband vormen. Het is dan mogelijk de bevoegdheden te verdelen over een verordenend orgaan en een uitvoerend orgaan. Uiteraard rijst de vraag dan wel waarom niet meteen is gekozen voor een openbaar lichaam, die een dergelijke structuur inherent bezit. Aanverwant aan deze regel is een andere vorm van machtenscheiding, die niet expliciet door Kortmann wordt genoemd. Bij decentralisatie vindt namelijk bevoegdheidsoverdracht plaats van het 'hogere' orgaan naar het 'lagere'. In tegenstelling tot mandaatverlening is in het geval van decentralisatie de delegataris voortaan verantwoordelijk voor de bevoegdheden die aan haar toegekend zijn. Dit betekent dat er een verschuiving in de machtsorde heeft plaatsgevonden. Decentrale overheden kunnen vervolgens als het ware tegenwicht bieden aan elkaar, en hun meer centrale tegenhangers.

Waterschappen, als relatief onafhankelijke functionele lichamen van bestuur zijn hier een uitstekend voorbeeld van. Het is dan ook juist een angst voor sommigen dat het onderbrengen van waterstaatstaken bij andere openbare lichamen (provincies of de Staat) teveel afdoet aan de onafhankelijke uitvoering van deze taken. Machtenscheiding vindt overigens zowel bij functionele als bij territoriale decentralisatie plaats. Als machtenscheiding plaatsvindt binnen één bestuurslaag, d.w.z. er is ofwel sprake van deconcentratie ofwel van functionele decentralisatie, dan spreekt men van horizontale machtenscheiding. Als het gaat om territoriale decentralisatie, dus overdracht van bevoegdheden tussen twee bestuurslagen, spreekt men daarentegen van verticale machtenscheiding (Zijlstra, 2008, p.9-10).

Welke vorm van machtenscheiding ook wordt toegepast, wetgevers dienen altijd op te passen dat niet teveel macht in één bestuursorgaan wordt geconcentreerd (Zijlstra, 2009, p.8). Organen die wel een aanzienlijke concentratie van ingrijpende bevoegdheden kennen, dienen goed democratisch gelegitimeerd te zijn, zoals in de volgende paragraaf duidelijk zal worden.

4.4 Het democratisch beginsel

Ook valt volgens Kortmann (2001, p.52) het democratisch beginsel te onderscheiden. De kern is hier dat er sprake moet zijn van wat Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk (2008, p.41) zelfbepaling noemen. Het uitgangspunt van dit concept is dat burgers niet gebukt mogen gaan onder de heerschappij van anderen. Als dusdanig moeten ze een stem hebben in de volksvertegenwoordigingen die de belangrijke overheidsbeslissingen nemen. Het is dan ook uit den boze voor een overheid om beslissingen te nemen die niet terug te voeren zijn op democratische

legitimatie. Regelingen en beslissingen moeten dus in ieder geval bij of krachtens wetgeving tot stand zijn gekomen, onder (democratische) invloed van de leden van het openbaar lichaam (Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk, 2008, p.41).

Bovendien acht Zijlstra (1997, p.461; 2009, p.7) het noodzakelijk dat in ieder geval de belangrijkste en meest ingrijpende bevoegdheden neergelegd worden 'in de buurt van' algemeen vertegenwoordigende organen. Zo zouden bevoegdheden die de grondrechten van burgers aantasten en inperken niet opgedragen mogen worden aan zelfstandige bestuursorganen zonder participatiesysteem (Zijlstra, 1997, p.463).

Zoals ook in hoofdstuk drie al een aantal keer aan de orde kwam is het zbo vanuit democratisch oogpunt enigszins problematisch. Het gebrek aan directe hiërarchische ondergeschiktheid aan de algemene vertegenwoordiging van een openbaar lichaam maakt dat de regering de democratische legitimatie van zbo's als een lastig punt beschouwt. Het is ook om deze reden dat Zijlstra (1997) participatie noodzakelijk acht voor het hanteren van verordenende bevoegdheden.

In het verlengde van reguliere democratische legitimatie ligt participatie. De twee termen moeten echter niet als synoniem geacht worden. Waar democratie doorgaans gebruikt workt om 'rule by the people', of in de woorden van tonnaer 'zelfbinding' te beschrijven, gaat participatie meer over samenwerking tussen overheid en burger (Zijlstra, 1997, p.185). Participatie is daarmee verwant aan modussen van bestuur die netwerken van actoren gebruiken, uit zowel de publieke sector als het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Het idee is dat het betrekken van deze private actoren het draagvlak vergroot, en dat interesses van verschillende groepen in de maatschappij beter op elkaar af worden gestemd (Esmark, 2007).

Dergelijke samenwerking heeft niet per se het karakter van democratische verkiezingen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat verschillende groeperingen samen een convenant maken, of in het geval van zbo's, dat er een mogelijkheid tot geïnstitutionaliseerde belangeninspraak gecreëerd wordt. Esmark (2007) geeft aan dat dergelijke samenwerking ook kan resulteren in een aanzienlijke mate van verantwoording van de overheid ten opzichte van burgers, maar dat deze verantwoordingsmogelijkheid nog niet evenveel gewicht wordt toegekend als normale democratische processen.

Dit komt ook tot uiting in de Nederlandse rechtsopvatting over het participatypezbo. De medeverantwoordelijkheid van private partijen wordt gezien als positief, maar het onttrekken van taken aan de normale democratische procedures wordt beschouwd als een risico. Vaak neemt de inspraak van belanghebbenden namelijk de vorm aan van sturing of beïnvloeding, waarbij niet compleet duidelijk is in hoeverre effectieve controle op een bestuursorgaan mogelijk is (Zijlstra, 1997, p.185-189).

Bovendien wordt vaak gesteld dat niet-gekozen vertegenwoordigers wellicht niet compleet representatief zijn voor de achterban ten behoeve van wie zij beslissingen nemen.. Het is namelijk moeilijk om duidelijk de grootte van het belang van diverse private partijen vast te stellen. Het is daarbij dus de vraag hoeveel gewicht moet worden toegekend aan een bepaalde belangengroep (Zijlstra, 1997, p.185-189). Weet men een goed evenwicht te bereiken, dan moet men met enige regelmaat controleren of het belang van diverse groeperingen niet om de één of andere reden veranderd is.

Het is hier overigens nuttig om te vermelden dat het in principe mogelijk zou moeten zijn om een zbo met een vorm van verkiezingen in te stellen, zowel op landelijk als op provinciaal niveau (Zijlstra, 1997, p.461-463). Over de wijze waarop participatie wordt georganiseerd is namelijk weinig vastgelegd in de Kzbo's en Provinciewet. Echter, dan rijst wel gelijk de vraag waarom niet gekozen is voor het openbaar lichaam als organisatievorm. Dit temeer daar het een organisatie zo omvangrijk en invloedrijk als het waterschap betreft.

4.5 Onafhankelijke rechter en de klassieke grondrechten

De laatste 2 basiselementen van de rechtstaatgedachte zijn wat minder relevant voor mijn doeleinden. Voor de volledigheid: het betreft hier de eis van een onafhankelijk rechter en de klassieke grondrechten (Kortmann, 2001, p.53). De onafhankelijke rechter biedt een waarborg tegen willekeur van de staat. Een mooi voorbeeld is een bestuursorgaan dat bij het uitgeven van vergunningen het gelijkheidsbeginsel overtreedt. Een benadeelde burger kan naar de bestuursrechter stappen om verhaal te halen, hetgeen corrupte praktijken kan voorkomen.

De klassieke vrijheden geven de grenzen van het openbaar gezag aan. In beginsel behoren deze vrijheden niet ingeperkt te worden, tenzij de grondrechten van een andere burger (of een groep burgers) in het geding komt. Hoewel beide elementen uiteraard erg belangrijk zijn, vinden ze minder toepassing bij de vraag of waterschappen als zbo georganiseerd kunnen worden.

4.6 Decentralisatie en subsidiariteit

Decentralisatie en subsidiariteit zijn twee aanverwante begrippen die betrekking hebben op de interbestuurlijke verhoudingen van overheden. Het begrip decentralisatie geeft de toekenning van bevoegdheden naar een 'lagere' bestuurslaag weer. decentralisatie is daarmee tevens aanverwant aan het beginsel van machtenscheiding, aangezien delegatie van bevoegdheden naar een andere overheidslaag een goede manier is om een machtsevenwicht te bereiken (Burkens et al., 2006, p.280-284; Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk, 2008, p.40).

Subsidiariteit is het idee dat ieder beleidsprobleem op het meest geschikte niveau dient te worden behandeld. Als een probleem goed aangepakt kan worden op decentraal niveau, dan dient de decentrale overheid ook de primair bevoegde instantie te zijn. Slechts wanneer het probleem minder effectief opgelost kan worden door afzonderlijke decentrale overheden dienen de meer centrale overheden bevoegd te zijn (Chalmers, Davies & Monti, 2010, p.129-130; 363-367). De redenatie is dat decentrale overheden onderling kunnen afwijken in het beleid dat zij voeren, waardoor ze beter maatwerk kunnen leveren dan centrale overheden Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk, 2008, p.334). Bovendien doet een centrale uitvoering inbreuk op de lokale tradities en bestuurscultuur. Algemene regels kunnen een doorn in het oog zijn voor plaatsen waar vroeger een alternatieve werkwijze werd gebruikt (Chalmers, Davies & Monti, 2010, p.363).

4.7 Conclusies

In het voorgaande is besproken dat iedere overheidsorganisatie begrenst wordt door beginselen die voortvloeien uit de rechtsstaatgedachte. Tezamen vormen deze beginselen een poging de vrijheden en rechten van burgers te verdedigen tegen ingrijpend overheidsoptreden en het misbruik van bevoegdheden. Vooral in het licht van het democratisch beginsel kunnen zbo's als enigszins verdacht worden gezien, zoals ook besproken in het vorige hoofdstuk. Dit betekent dat terughoudend moet worden omgegaan met het instellen van zbo's met aanzienlijke bevoegdheden (dit ook in licht van

het beginsel van machtenscheiding). In elk geval zullen zbo's met verordenende bevoegdheden of beleidsvrijheid ingevolge deze beginselen van het participatietype moeten zijn. Een doorredenering van de implicaties van het legaliteitsbeginsel geeft bovendien dat waterschappen als zbo's in elk geval herkenbaar en consistent geregeld dienen te zijn. Een terugval naar de situatie van diffuse provinciale regelingen voor een overheidslaag zo groot als de waterschappen is mijn inziens ongewenst. Verder kunnen de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit nog in het geding komen. Immers, het omvormen van waterschappen naar zbo's (met name zbo's op landelijk niveau) levert een centralisatie van bevoegdheden op.

5. De waterschappen in hun huidige vorm

5.1 Inleiding

Op verschillende punten in dit onderzoek komt u elementen van de organisatiewijze van de waterschappen tegen. Echter, vanwege de relatief geringe bekendheid van het waterschap is het nuttig om daarnaast een korte, maar structurele beschrijving van haar (voor onze doeleinden) belangrijkste organisatiekenmerken te geven. Niet alleen geeft dit een goed inzicht in de belangrijkste elementen van de waterschappen, het creëert ook een handige opsomming van de facetten van waterschappen die belangrijk zijn voor de eventuele omvorming naar een zbo-structuur. In het volgende hoofdstuk worden de uiteengezette elementen van de waterschapsorganisatie dan ook gebruikt om te zien in hoeverre deze in overeenstemming zijn met de mogelijkheden van het zbo op rijksniveau en de bestuurscommissie.

In dit hoofdstuk vindt u daarom achtereenvolgens een kort overzicht van de geschiedenis, een beschrijving van de waterschapsdemocratie, een uiteenzetting van de belangrijkste taken en bevoegdheden van een waterschap en een korte beschouwing van de waterstaatswetgeving. Samen met de twee voorgaande hoofdstukken vormt deze uiteenzetting de basis voor de uiteindelijke analyse in hoeverre de waterschappen geschikt zijn voor een zbo vorm.

5.2 De waterschapsgeschiedenis

De geschiedenis van de waterschappen begint zo rond de 12^{e} en 13^{e} eeuw. Voor deze tijd waren het vooral losse gemeenschappen die dijken en terpen aanlegden om hun boerderijen te verdedigen tegen het water. Rond de 12^{e} eeuw werden echter grotere, meer professionele organisaties opgericht, met een hogere capaciteit om in de waterstaatshuishouding te voorzien. Het eerste echte waterschap is volgens Havekes (2009, p.26) Lekdijk Bovendams, opgericht in 1122, te Utrecht. In de 13^{e} en 14^{e} eeuw volgde een gestage uitbreiding van het aantal waterschappen en soortgelijke organisaties.

In vrij centralistisch geregeerde gebieden kwamen landsheren met het initiatief om rechtskringen in te stellen ter behartiging van de waterstaatshuishouding. In minder centralistisch geregeerde gebieden kwamen soortgelijke organisaties ook van de grond, maar dan vanuit initiatief van diverse belanghebbenden (vooral grootgrondbezitters). Aan de landsheren danken we uiteindelijk de nog steeds gebruikte benaming dijkgraaf, die als voorzitter van het waterschap de plaatsvervanger van de landsheer vormde. De waterschappen die voortkomen uit initiatief van belanghebbenden hebben ook hun nalatenschap achtergelaten, namelijk in de vorm van de belangenvertegenwoordiging, die nog altijd een integraal deel van de waterschapsdemocratie vormt (CAW, 2009; Havekes, 2009, p.25-27; Meijerink, n.b.; Tonnaer, 1988, p.75-77). Omstreeks de 15^{e} en 16^{e} eeuw werden afdrachten aan het waterschap geïnstitutionaliseerd als een verplichting voor de diverse belanghebbenden. Uit deze periode stammen dus de belastingheffende bevoegdheden van de waterschappen (Havekes, 2009, p. 27-28).

De waterschappen bleven tot de 19^{e} eeuw relatief ongewijzigd voortbestaan. Lange tijd bleef daarbij onduidelijk of de waterschappen een private of een publieke organisatie waren. Uiteindelijk werd

deze kwestie beslecht bij de opname van de waterschappen in de Grondwet van 1848. Hierbij werd beslist dat de waterschappen publiekrechtelijk van aard zouden zijn, en dat de provinciën het primaat hebben wat betreft de instelling en regulering van deze organisaties (Nehmelman, Tappeiner & Steenman, 2010; Tonnaer, 1988, p.75-77).

Na de grondwetswijziging van 1983 is nogmaals een en ander aanzienlijk veranderd in het juridisch kader van de waterschappen. Waar de Grondwet voorheen een afzonderlijk hoofdstuk besteedde aan de waterstaatszorg, is dit gereduceerd tot één artikel betreffende de zorgplicht voor de bescherming van het land en het leefmilieu in het algemeen (artikel 21 Gw), en één artikel dat specifiek gewijd is aan de waterschappen (artikel 133 Gw). Zoals in de inleiding van het onderzoek al vermeld ontlenen de waterschappen sinds 1983 hun status als openbaar lichaam aan artikel 133 in hoofdstuk 7 Gw (Havekes, 2009, p.65).

Verder is een en ander gecentraliseerd wat betreft de regeling van bevoegdheden en het toezicht ten opzichte van de waterschappen. Het primaire mandaat ter regulering van de waterschappen ligt echter nog steeds bij de provincies, zoals blijkt uit lid 2 en lid 3 van artikel 133, hoewel de wetgever sinds 1983 verplicht is in ieder geval kaders voor deze provinciale regulering te scheppen. Deze plicht tot het vaststellen van een algemeen kader leidde tot de Waterschapswet van 1992, die later in dit hoofdstuk uitgebreider behandeld zal worden. Lid 3 van artikel 133 is verder nog interessant aangezien hier de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van besluiten van het waterschapsbestuur wordt toegekend aan gedeputeerde staten. Het betreft hier de enige bevoegdheid tot schorsing en vernietiging bij een decentrale overheid, hetgeen de unieke relatie tussen provincie en waterschap nogmaals bevestigt (Van den Berg, Van Hal & Van Rijswick, 2003, p.20-25).

Het primaat van de provincies bleek in de besluitvormingsfase omtrent de Grondwetswijziging van 1983 overigens nog niet eens zo vanzelfsprekend. Volgens Havekes (2009, p.68-69) was de regering in eerste instantie van plan ook de instelling, opheffing en regulering van de waterschappen neer te leggen bij het rijk. Dit leidde volgens Havekes tot aanzienlijke kritiek in de Tweede Kamer, die dit een te verregaande breuk met het verleden vond.

De laatste jaren is het aantal waterschappen drastisch afgenomen, dankzij een verregaand proces van schaalvergroting (Burkens et al., 2006, p.305). Ten tijde van de invoering van de Wschw in 1991 waren er nog 200 waterschappen. Een aantal van deze waterschappen legde zich daarbij nog toe op een specifieke taak uit de waterstaatszorg. De laatste jaren zijn deze kleine waterschappen en hoogheemraadschappen opgegaan in 26 ‘all-in waterschappen’, aldus het kabinet. Thans zijn alle waterschappen in grote lijnen op dezelfde wijze georganiseerd; dit in tegenstelling tot de grote verschillen die vroeger bestonden tussen de verschillende water- en hoogheemraadschappen (Staatssecretaris van Financiën & Staatssecretaris van V&W, 2006, p.10).

5.3 Waterschapsdemocratie

Een bijzonder element van het waterschap is haar functionele democratie, die van oudsher de belangen van diverse categorieën stakeholders probeert te waarborgen. Het unieke aan de waterschapsdemocratie is dat het algemeen bestuur van de waterschappen bestaat uit zogenoemde ‘geborgen’ zetels die verdeeld worden over de verschillende belangengroepen. Het is derhalve een corporatistische democratie; een stelsel van belangenvertegenwoordiging in plaats van algemene vertegenwoordiging. De zetelverdeling behoort te geschieden naar rato van het relatieve belang van

iedere categorie, en naar rato van de afdrachten die de categorie maakt aan de waterschappen. Hier is dus wederom de trits belang-betaling-zeggenschap van toepassing (Staatssecretaris van Financiën & Staatssecretaris van V&W, 2006, p.12). Momenteel zijn de volgende categorieën vertegenwoordigd in het waterschapsbestuur:

- Agrariërs
- Bedrijven
- Natuureigenaren
- Ingezetenen

In de praktijk is het echter nog wel eens lastig gebleken om het precieze belang van de diverse categorieën goed af te bakenen. Dit is dan ook een langslepend twistpunt geweest bij de wettelijke regeling van belangencategorieën in de Waterschapswet (Havekes, 2009, p.417).

Een belangrijke recente wijziging aan de waterschapsdemocratie, die overigens de nodige kritiek heeft ontvangen, is de keuze voor een lijstenstelsel. Van oudsher ging de waterschapsdemocratie uit van een personenstelsel voor de kandidaatstelling bij verkiezingen. Sinds 2008 mogen partijen zich echter inschrijven, wat als gevolg heeft gehad dat vooral landelijke partijen, of samenwerkingsverbanden daartussen (de grote winnaar van de laatste verkiezingen was Lijst Water Natuurlijk, een samenwerkingsverband tussen GroenLinks en D66), het algemeen bestuur zijn gaan bezetten (Meijerink, n.b.).

De kritiek op de beslissing om een lijstenstelsel in te voeren richt zich op de aard van de waterschapsdemocratie. Het CAW (2009) stelt dat het gezien de functionele aard van de waterschappen passend is om dergelijke organisaties een corporatistische vorm van inspraak te geven. Het zou niet de bedoeling moeten zijn om het algemeen bestuur van de waterschappen om te vormen naar een partijpolitieke arena, waar bredere belangen aan de orde komen dan slechts de waterstaatkundige verzorging van een gebied. Partijvoorkeuren van kiezers gaan daardoor een ongewenste rol spelen in een organisatie die bovenal uitvoerend en technocratisch van aard behoort te zijn. Het zijn immers de provincies die de algemene beleidskaders stellen; de waterschappen behoren deze slechts uit te voeren. De plaats voor het partijpolitieke debat is daarmee, aldus de consensus in de literatuur, ook gelegen bij de provincies (CAW, 2009, Meijerink, n.b.).

Ook wil ik kort wijzen op een interessante bijdrage uit de bestuurskundige literatuur wat betreft de functie van de waterschapsdemocratie. Het betreft hier de betiteling van de waterschapsverkiezingen als een zogenaamde waarborgdemocratie, door Boogers en Tops (2000). Ook zij stellen, met het CAW, dat het doel van de waterschapsverkiezingen niet zozeer is om een partijpolitieke arena te creëren, maar om een controlemogelijkheid op afstand van de algemene democratieën te creëren. Het karakter van de democratische controle is daarmee ook anders: in een algemene democratie (ofwel ontwikkelingsdemocratie in de woorden van Boogers en Tops) vinden beleidsafwegingen inzake het algemeen belang plaats. Het gaat hier om het bepalen van de toekomstige richting van het beleid, in licht van de partijpolitieke verhoudingen binnen de bevolking. Bij het waterschap is het maken van politieke keuzes minder nodig; de te behartigen taak ligt immers al vast. Het gaat dus vooral nog over de technocratische uitvoering van de waterstaatshuishouding. De functie van het algemeen bestuur van de waterschappen verandert daarmee van een politieke arena naar dat van een toezichtorgaan, dat vooral dient in te grijpen indien het dagelijks bestuur fouten maakt. Het gaat dus om een democratie waarbij de correcte taakuitvoering ‘gewaarborgd’

wordt door de controle van het algemeen bestuur. Deze constructie heeft als voordeel dat de waterstaatshuishouding niet aan de politieke waan van de dag onderhevig is. Daardoor wordt het minder waarschijnlijk dat er bijvoorbeeld aan budgetten voor de waterkeringstaak wordt gesnoept, ten faveure van meer populaire beleidsmaatregelen (Boogers & Tops, 2000; Havekes, 2009, p.199-203; ROB, 2001, p.7; 32-33).

5.4 Integraal waterbeheer

De laatste jaren is het concept van integraal waterbeheer zeer belangrijk geworden binnen de waterstaatswereld. Het begrip is niet alleen van belang in de dagelijkse taakuitvoering van de waterschappen, maar heeft ook haar weerklank gevonden in recente wetgeving (de Kaderrichtlijn Water van de EU, en via het begrip 'watersysteem' in de Wtw en Wschw) (Staatssecretaris van Financiën & Staatssecretaris van V&W, 2006, p.10). Bovendien stellen een aantal auteurs dat de rol van de waterschappen aanzienlijk veranderd is sinds de intrede van het integraal waterbeheer (ROB, 2001, p.43-44). Het is daarom nuttig om even bij dit begrip en haar effecten op de waterschappen stil te staan.

Integraal waterbeheer betekent, in de woorden van de regering, dat: '*het waterbeheer gericht is op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang*' (Staatssecretaris van Financiën & Staatssecretaris van V&W, 2006, p.1). Het begrip watersysteem moet in het licht van integraal waterbeheer dan ook zeer breed worden opgevat. Niet alleen de diverse wateren maken deel uit van het watersysteem. Ook de omliggende flora en fauna, bouwwerken, woonomgevingen etc. kunnen gezien worden als een deel van het systeem. Onderlinge samenhang betekent hier dan dat al deze elementen invloed op elkaar kunnen uitoefenen, en dat waterbeheerders zich daarom zeer bewust moeten zijn van de effecten die hun werkzaamheden hebben op de verschillende onderdelen van de waterketen.

De ontwikkeling en codificatie van het integraal waterbeheer is voor ons vooral belangrijk vanwege de invloed die het concept heeft gehad op de beleidsvorming van de waterschappen. Het CAW meldt in dit licht bijvoorbeeld dat hoewel het takenpakket van de waterschappen in de laatste 40 jaar niet aanzienlijk is uitgebreid, er wel sprake is van een bredere belangenoverweging dan voorheen. Onder andere worden recreatie, milieubeleid en natuurbeleid nu meegenomen in de overwegingen van het waterschap. De commissie is daarbij wel van mening dat aangezien de wettelijke taakopdracht niet veranderd is, deze bredere afweging geen effect heeft op de positie van het waterschap als functioneel gedecentraliseerd lichaam van bestuur, zoals een aantal Eerste Kamerleden meenden (CAW, 2009, p.8-9; ROB, 2001).

5.5 De functie van onafhankelijkheid voor het regionaal waterbeheer

Eerder is al besproken dat de waterschappen functionele openbare lichamen zijn. Dit betekent onder meer dat de waterschappen een aanzienlijke mate van onafhankelijkheid toekomt, zoals al uiteengezet in hoofdstuk 2. In deze paragraaf wil ik kort ingaan op het nut van deze onafhankelijkheid voor het regionaal waterbeheer.

Er zijn vanuit verschillende optieken redenen aan te voeren waarom de uitvoering van het regionaal waterbeheer aanzienlijke onafhankelijkheid zou moeten genieten. Het meest belangrijk is dat de regionale waterstaatshuishouding dankzij het onafhankelijke karakter van de waterschappen onttrokken wordt aan algemene beleidsafwegingen. Dit betekent dat de regionale

waterstaatshuishouding minder onderhevig is aan de waan van de dag. Zouden de waterschappen daarentegen reguliere bestuursorganen van bijvoorbeeld de provincies zijn, dan krijgt het provinciebestuur de mogelijkheid om enigszins minder aandacht te besteden aan de waterstaatshuishouding (dit is immers een niet erg in het oog springend beleidsonderwerp) om zo meer middelen vrij te maken voor de meer populaire onderwerpen. Aangezien de waterstaatshuishouding in Nederland voor een belangrijk deel ook om de veiligheid van burgers draait, is de vrees dat er teveel beknibbeld zal worden wanneer deze taak niet wordt toegekend aan een relatief onafhankelijke organisatie (Boogers & Tops, 2000).

Onder meer belangrijk voor een dergelijke onafhankelijke regionale waterstaatshuishouding is de mogelijkheid om in de eigen financiën te voorzien. In het geval van het waterschap wordt de financiële onafhankelijkheid bewerkstelligd door de bevoegdheden die ze heeft om belasting te heffen, en door het feit dat ze rechtspersoonlijkheid heeft. Dit stelt haar in staat zelfstandig financiën te verwerven, beheren en uit te geven. De Commissie Boorsma (2002, p.35-36) verwoordt een tweede voordeel van een eigen bevoegdheid om belasting te heffen fraai: '*Volgens de traditionele economische theorie is een decentraal belastinggebied van belang om bestuurseenheden in staat te stellen een afweging te maken tussen de hoogte van het voorzieningenniveau en de hoogte van de belastingdruk*'. Iets verder doorgeredeneerd kan de relatie met zelfbinding van bestuurslichamen gezocht worden. Een eigen belastinggebied stelt een rechtsgemeenschap namelijk in staat een onafhankelijke afweging te maken in hoeverre het lichaam dient te beschikken over middelen voor het belang dat zij behartigt. Bovendien is er betere democratische controle mogelijk op de budgettaire discipline van een lichaam, dankzij de relatief directe relatie tussen belastingen en uitgaven (Commissie Boorsma, 2002, p.36). Rechtspersoonlijkheid is vervolgens belangrijk om de autonomie over eigen financiën te houden.

Een andere invalshoek die pleit voor een onafhankelijk waterschap is het verzekeren van een aanzienlijke mate van 'bestuurlijke slagkracht', zoals de minister van BZK in een discussienota over het middenbestuur heeft aangedragen. Een exacte definitie van deze de term bestuurlijke slagkracht geeft de minister van BZK niet. Uit de strekking van de discussienota kan echter opgemaakt worden dat de minister hier vooral doelt op het effectief kunnen behartigen van de opgelegde taken. De minister legt daarbij een relatie tussen onafhankelijkheid en de bestuurlijke slagkracht van de waterschappen en veiligheidsregio's (Minister van BZK, 2006; Havekes, 2010, p.210-212). Hij stelt als beleidsuitgangspunt: '*Uitzonderingen op het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur zijn alleen in bijzondere gevallen toegestaan, namelijk als functionele slagkracht evident dient te prevaleren boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimatie. Op dit moment zijn de veiligheidsregio's en de waterschappen de enige legitieme uitzonderingen op het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur'* (Minister van BZK, 2006, p.7). De minister probeert dus de adequate behartiging van twee zeer belangrijke taken te verzekeren door functionele overheden relatief veel onafhankelijkheid te geven. De taak is blijkbaar dermate belangrijk dat een onafhankelijke overheid, in het geval van de waterschappen in de vorm van een openbaar lichaam, noodzakelijk wordt geacht voor de behartiging van de taak.

Ten slotte is onafhankelijkheid bevorderlijk voor de mate waarin gemeenschapsleden controle en inspraak kunnen uitoefenen. Bij een autonoom lichaam ligt de zwaarte van de verantwoordingsrelatie bij het democratisch gekozen orgaan. Dit betekent dat gemeenschapsleden relatief directe invloed hebben op het bestuur van de waterschappen. Zou de

waterstaatshuishouding echter ondergebracht zijn bij een meer algemeen lichaam als de provincie, dan is deze relatie minder direct. Dergelijke, relatief directe mogelijkheden tot inspraak, participatie en democratische controle zijn belangrijk om draagvlak te creëren, aldus de auteurs van '*succes factors in self financing local water management',* de Nederlandse bijdrage voor het wereld water forum van 2003 (van Dijk et al., 2003, p.8). Deze directe relaties tussen de gemeenschap van leden en het beheer van de waterstaat vallen ook terug te vinden in de trits belang-betaling-zeggenschap, die ten grondslag ligt aan het huidige democratisch model van de waterschappen.

5.6 De Waterschapswet

In 1991 is een en ander wat betreft de waterschappen geharmoniseerd in de Waterschapswet. Voor de intrede van de Wschw liet de Grondwet het grote merendeel van de organisatiewijze van waterschappen over aan de provincies. Na de invoering van de Wschw begin 1992 ligt het primaat tot het instellen en regelen van de waterschappen, zoals gezegd, nog steeds bij provinciale staten, zij het dat deze bevoegdheid er een aantal randvoorwaarden bij heeft gekregen. Binnen deze kaders komt de provincies echter nog steeds behoorlijke beleidsvrijheid toe. Het is ook hier dat het onderscheidende karakter van de Wschw zich laat blijken: Terwijl de Provinciewet en de Gemeentewet beide een nagenoeg uniform organisatiemodel creëren, heeft de Waterschapswet meer het karakter van een kaderwet (Burkens et al., 2006, p.305; Van den Berg, Van Hal & Van Rijswick, 2003, p.13; Van der Pot et al., 2006, p.926-927). In 2008 is de Waterschapswet aanzienlijk aangepast middels de Wet modernisering waterschapsbestel.

Inhoudelijk valt ten eerste op dat de wetgever het noodzakelijk achtte de status van openbaar lichaam nogmaals expliciet te benadrukken in de Waterschapswet. Deze status volgt in feite al uit de opname van de waterschappen in hoofdstuk 7 Gw, maar de wetgever hechtte kennelijk waarde aan het ondubbelzinnig vaststellen hiervan.

Vervolgens bedeelt de Waterschapswet de zorg voor de waterstaat toe aan de waterschappen. Hiermee wordt gelijk het functionele karakter van de waterschappen vastgesteld: waterschappen behartigen dus niet het algemeen belang, maar alleen het belang van de waterstaat (Van der Pot et al., 2006, p.927-928). Zoals in het hoofdstuk over openbare lichamen al vermeld, heeft dit belangrijke gevolgen voor de mogelijke toezichtregimes waaronder het waterschap kan vallen. Waar specifieke toezichtmechanismen doorgaans uit den boze zijn voor de open huishoudingen (provincies en gemeentes), zijn dergelijke instrumenten ten opzichte van de waterschappen wel geoorloofd. Ook heeft het tot gevolg dat de verkiezingen van het waterschap niet onder het algemeen kiesrecht ex artikel 4 Gw vallen. Volgens het CAW (2009, p.7-8) dient een openbaar lichaam zware en brede taken te vervullen indien zij onder artikel 4 wil vallen, een criterium waar een functioneel lichaam van bestuur niet aan voldoet.

De Waterschapswet regelt verder de samenstelling van de categoriale vertegenwoordiging van de waterschappen. In tegenstelling tot de originele versie van de Waterschapswet bevat de huidige regeling een limitatieve lijst van categorieën die in het algemeen bestuur van het waterschap plaats mogen nemen. Deze bepaling heeft de eenduidigheid in de Nederlandse waterschapsdemocratie aanzienlijk vergroot.

De Waterschapswet regelt tevens de belastingheffende bevoegdheden van de waterschappen. Deze bevoegdheden zijn voor de waterschappen in de praktijk nog belangrijker dan voor de provincies en gemeentes, aangezien de laatstgenoemden voor een belangrijk deel van hun financiën op het rijk

kunnen vertrouwen. De waterschappen verkrijgen daarentegen zo'n 90 procent van hun inkomsten uit belastingen, en bezitten daarmee aanzienlijke financiële onafhankelijkheid (Hoeben, 2012, p.12, 23; Van der Pot et al., 2008, p.938-939). Voor de provincies en de gemeentes is deze verhouding omgekeerd. Zo verkregen de provincies in 2001 ongeveer 73 procent van hun budget uit algemene of specifieke uitkeringen van het rijk. Eigen belastingen droegen dus in het geval van de provincies 'slechts' voor 27 procent bij aan de inkomsten (Commissie Boorsma, 2002, p.29).

Voorts verleent de Waterschapswet de bevoegdheid tot het heffen van de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing, en een heffing ten behoeve van het wegenbeheer. De zuiveringsheffing dekt de kosten die gemaakt worden voor het transport en de zuivering van afvalwater (Hoeben, 2012, p.25), terwijl de wegenbeheersheffing de kosten die waterschappen maken voor wegenonderhoud dekt, mits ze met deze taak belast zijn. De watersysteemheffing is in feite een amalgamatie van een drietal heffingen die waterschappen voor de Wet Modernisering Waterschapsbestel konden opleggen. De waterkeringsheffing, waterkwaliteitsheffing en de waterkwantiteitsheffing zijn daarbij opgegaan in deze nieuwe heffing. De reden hiertoe was het vereenvoudigen van de tot dan toe vrij ondoorzichtige belastingstructuur (Staatssecretaris van Financiën & Staatssecretaris van V&W, 2006, p.4).

Bovendien hebben de waterschappen, evenals de provincies en gemeenten, de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Dit is niet geheel onbelangrijk, aangezien bestuursdwang een bevoegdheid met aanzienlijke beleidsvrijheid is. Bovendien constitueert het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom een aanzienlijke ingreep in de rechtspositie van burgers.

5.7 Bevoegdheden ontleend aan de Waterwet

De Wschw is echter niet de enige wetgeving op het gebied van de waterstaatshuishouding. Hoewel de waterschappen veel in het oog springende bevoegdheden ontlenen aan de Wschw, is er tevens een Waterwet (Wtw) gecreëerd die een aantal bevoegdheden regelt die in de dagelijkse praktijk van de waterstaatshuishouding ook zeer belangrijk zijn. Deze paragraaf voorziet daarom in een kort overzicht van bevoegdheden die de waterschappen (kunnen) ontlenen aan de Wtw. Daarnaast wordt de rol van de provincies ten opzichte van de waterschappen besproken, die goed naar voren komt in de bepalingen van de Waterwet.

Opvallend is ten eerste dat in de Waterwet meestal niet direct verwezen wordt naar de waterschappen. De artikelen spreken slechts van een 'beheerder' waaraan een bevoegdheid kan worden toegekend. In artikel 3.2 lid 1 wordt echter een koppeling met de Waterschapswet gerealiseerd. Het artikel bepaalt dat de provincies bij het toekennen van bevoegdheden aan beheerders artikel 2 lid 2 Waterschapswet in acht moeten nemen. Dit laatstgenoemde artikel bepaalt op zijn beurt dat waterstaatkundige taken aan waterschappen moeten worden opgedragen, 'tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging'. In beginsel horen waterstaatkundige bevoegdheden op decentraal niveau dus thuis bij de waterschappen. In artikel 2 lid 2 Wschw wordt echter ruimte gelaten voor een uitzondering wanneer het opdragen van taken aan de waterschappen '*niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging'*.

Ook wordt de medebewindsrol van de provincies op meerdere plaatsen in de wet goed duidelijk. Een prima voorbeeld is de samenhang tussen artikelen 4.4 en 4.6. Artikel 4.4 lid 1 kent de bevoegdheid

tot het opstellen van een regionaal waterplan toe aan de provincies. Het lid geeft daar al aan dat het om de hoofdlijnen van het regionaal waterbeleid gaat. Artikel 4.6 draagt vervolgens de nadere invulling van deze regionale waterplannen op aan de beheerder (normaliter dus de waterschappen). Deze invulling dient als beheerplan vormgegeven te worden. In artikel 4.6 draait het dan ook meer om de beleidsuitvoering dan om de algemene beleidsdoelen. Lid 2 sub a van artikel 4.6 bepaalt bijvoorbeeld dat de maatregelen en voorzieningen die aangewend worden om de doelen van het regionaal waterplan te bereiken dienen te worden opgenomen in het beheerplan. In deze artikelen wordt in ieder geval nogmaals goed duidelijk dat de provincies algemene beleidskaders vaststellen, terwijl de waterschappen zich vooral dienen op te stellen als uitvoeringsorganisatie.

Ingevolge artikelen 2.4 en 2.5 Wtw kunnen de zorg en normering voor secundaire waterkeringen toegekend worden aan de waterschappen. Zoals gezegd zal de provincie ingevolge artikel 3.2 Wtw juncto artikel 2 lid 2 Wschw in beginsel deze bevoegdheid altijd aan waterschappen toekennen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen. Behalve de regering (middels AmvB) kunnen ook provincies deze bevoegdheden toekennen, wat een herbevestiging van de relatie provincies-waterschappen is. Artikel 5.1 kent de bevoegdheid tot het vaststellen van een legger toe. In deze legger worden de technische eisen van regionale waterstaatswerken vastgesteld. Ook mag het waterschap, op basis van artikel 5.2, peilbesluiten vaststellen die de acceptabele variaties in waterstanden omschrijven. De afvalwateringszuiveringstaak van de waterschappen valt terug te vinden in artikel 3.4 Wtw.

Verder voorziet de Wtw middels artikel 7.2 in de bevoegdheid een verontreinigingsheffing op te leggen. Deze heffing is van toepassing op particulieren en bedrijven die op oppervlaktewateren lozen. De heffing is daarmee, evenals de zuiveringsheffing, ten behoeve van de waterkwaliteitstaak van de waterschappen (Hoeben, 2012, p.25).

De watervergunning is geregeld in paragraaf 6 van de Waterwet. Opvallend is dat de bevoegdheid tot het verlenen niet wordt toegekend aan de beheerder, wat zoals gezegd in sommige gevallen een andere organisatie zou kunnen zijn dan een waterschap. In plaats daarvan wordt de bevoegdheid direct toegekend aan de waterschappen. De watervergunning regelt de lozing van stoffen in oppervlaktewateren. Personen zonder een dergelijke vergunning, of een vrijstelling, zijn hiertoe dus niet bevoegd. De exacte inhoud van watervergunningen valt te vinden in hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de Waterwet. Een nadere bespreking daarvan voert te ver voor de doeleinden van dit onderzoek. Hier volstaat het feit dat de waterschappen vergunningverlenende bevoegdheden hebben ingevolge de Wtw.

5.8 Conclusies

Het waterschap is een unicum in het Nederlandse openbaar bestuur, zowel vanwege haar ontstaansgeschiedenis als vanwege haar afwijkende democratische opzet. Duidelijk is dat de huidige organisatiewijze van de waterschappen een belangrijk voordeel heeft wat betreft de onafhankelijkheid die gepaard gaat met haar status als openbaar lichaam. Toch blijft het waterschap functioneel van aard, en behoort men haar als ‘hulpstructuur’ bij het vervullen van het algemeen belang te zien. Als dusdanig is een hogere mate van toezicht geoorloofd dan ten opzichte van de provincies of gemeentes, en valt de waterschapsdemocratie niet onder het algemeen kiesrecht. Verder is duidelijk geworden dat de primaire zeggenschap over de instelling en regulering van waterschappen van oudsher bij de provincies ligt. De grondwetgever heeft deze status van de

provincies sinds de 19e eeuw gerespecteerd. Ten slotte kan gewezen worden op een vrij uitgebreid bevoegdhedenpakket. De waterschappen beschikken onder andere over de bevoegdheid tot het heffen van belastingen, een verordenende bevoegdheid, de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en een aantal vergunningverlenende bevoegdheden.

Het zijn deze elementen die langs onze 'zbo-meetlat' worden gelegd. In hoeverre is het waterschap thans al geschikt om ondergebracht te worden in een zbo structuur? Dit zal in het volgende hoofdstuk uiteen gezet worden. Ook zullen de voordelen van het openbaar lichaam voor de waterschappen nogmaals bezien worden, en zal ik deze naast de voordelen van het zbo leggen.

6. Het waterschap als zbo?

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn openbare lichamen, zbo's, de waterschappen, en de rechtstatelijke beginselen van toepassing op vraagstukken van bestuursorganisatierecht besproken. Tezamen vormen deze het theoretisch kader dat in dit hoofdstuk gebruikt zal worden om antwoord te geven op de vraag of het zbo geschikt is als organisatievorm voor de waterschappen. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden naar het zbo op niveau van de centrale overheid, en de provinciale bestuurscommissie. Deze twee varianten van het zbo zullen vergeleken worden met de mogelijkheden die de waterschappen (als openbare lichamen) reeds bezitten. Hierdoor wordt goed duidelijk welke elementen van het waterschap wel en niet gehandhaafd kunnen blijven als het waterschap wordt vormgegeven als zbo. De analyses in dit hoofdstuk worden samengevat in een schematisch overzicht van de sterke en zwakke punten van iedere organisatievorm. Dit is een poging de zeer genuanceerde afwegingen tussen de verschillende organisatievormen enigszins overzichtelijk te maken. Het gaat in dit hoofdstuk echter nog niet om een definitief oordeel over de wenselijkheid van een bepaalde organisatievorm; dit wordt in de conclusies van het onderzoek behandeld.

Uit de vorige hoofdstukken zijn een aantal beoordelingscriteria naar voren gekomen aan de hand waarvan de geschiktheid van een waterschaps-zbo beoordeeld zal worden. Ten eerste is in hoofdstuk 2 besproken dat de financiële en beleidsmatige onafhankelijkheid van openbare lichamen grote pluspunten kunnen zijn bij de taakuitvoering. In hoofdstuk 4 is bevestigd dat er inderdaad een aantal redenen te noemen zijn waarom een aanzienlijke mate van onafhankelijkheid gunstig zou zijn voor de regionale waterstaatshuishouding. Beleidsmatige en financiële onafhankelijkheid zijn daarom twee belangrijke beoordelingscriteria in dit hoofdstuk. Daarnaast zijn ook twee onderwerpen die in het verlengde van de onafhankelijkheid van de waterschappen liggen, te weten het geoorloofde toezicht en het beginsel van machtenscheiding, onderwerpen van analyse in dit hoofdstuk.

Ook is in hoofdstukken 2, 3 en 4 besproken dat (democratische) legitimatie en inspraak van groot belang kunnen zijn voor organen en lichamen die ingrijpende bevoegdheden hanteren. In hoofdstuk 5 is beschreven dat de waterschappen een aantal van deze ingrijpende bevoegdheden bezit (bijvoorbeeld bevoegdheden tot het heffen van belastingen en verordenende bevoegdheden). Het is daarom van belang om te onderzoeken of deze bevoegdheden op legitieme wijze gehandhaafd kunnen blijven in een zbo-structuur (ook met name in licht van een adequate democratische legitimatie van het waterschap). Dit onderwerp wordt met name besproken in paragraaf 6.4, over de democratische legitimiteit van het waterschap als zbo, bestuurscommissie en openbaar lichaam. Daarnaast zal in paragraaf 6.5 kort ingegaan worden op de mogelijkheden die iedere organisatievorm biedt tot het creëren van participatie.

Ook zal kort een analyse wat betreft de positie van het waterschap als hulpstructuur gemaakt worden. Zoals in hoofdstuk 3 besproken behoren zbo's namelijk altijd een hulpstructuur te zijn. Een laatste punt dat ik wil bespreken is de grondwettelijke basis van het waterschap. Hoewel ik in hoofdstuk 1 al heb vermeld dat een wijziging van de Grondwet geen punt is waarop ik mijn onderzoek zal concentreren, is het wel interessant de intenties van de grondwetgever wat betreft de positie van de waterschappen mee te nemen. Het gaat hier echter meer om een randvoorwaarde

dan om een beoordelingscriterium. Deze laatste analyse, hoewel een interessant onderwerp, zal daarom niet worden opgenomen in het schema op het eind van het hoofdstuk.

Wanneer er verschillen zitten tussen het provinciale zbo in de vorm van de bestuurscommissie en het landelijk zbo dan zal de paragraaf een expliciet onderscheid tussen de twee types maken. Wanneer de tekst echter voor beide typen zbo's geldt, is omwille van de leesbaarheid gekozen de algemene term te gebruiken.

6.2 Beleidsmatige onafhankelijkheid

In paragraaf 5.5 is vermeld dat onafhankelijkheid een groot pluspunt kan vormen voor de regionale waterstaatshuishouding. Ten eerste zorgt onafhankelijkheid ervoor dat de waterschappen een eigen budget voor waterstaatstaken kunnen bepalen, hetgeen de taak onttrekt aan algemene beleidsafwegingen. Ten tweede fungeert het waterschap dankzij haar onafhankelijkheid als een zelfstandige beleidsactor, wat er voor zorgt dat de waterstaatshuishouding niet 'ondersneeuwt' ten opzichte van andere beleidstaken. Dit is wat de minister van BZK aan heeft geduid met bestuurlijke slagkracht. Onafhankelijkheid is daarom belangrijk genoeg om twee paragrafen aan te besteden. In deze paragraaf wordt de beleidsmatige dimensie behandeld. In de volgende paragraaf komt de financiële kant aan bod.

Dat waterschappen organen van functioneel bestuur zijn, valt goed te herkennen in de relatie provincies-waterschappen. Zo is in het Bestuursakkoord Water nogmaals bevestigd dat provincies de kaderstellers zijn omtrent regionale waterveiligheids- en kwaliteitsproblemen. Net zoals rijkswaterstaat op landelijk de functionele uitvoerder is van de beleidskaders gesteld door de wetgever en de ministers, functioneren ook de waterschappen binnen het algemeen kader gesteld door de provincies (IPO (Interprovinciaal Overleg) et al., 2011, p.10-14). Niet alleen convenanten en beleidsafspraken bevestigen dit, ook de Waterschapswet en de Waterwet bevatten voorbeelden van deze relatie. In hoofdstuk 5 is al besproken dat de Waterschapswet de taak van het waterschap omschrijft (en daarmee ingevolge het legaliteitsbeginsel ook afbakent) als de waterstaatkundige verzorging van een gebied. In hetzelfde hoofdstuk werden ook de regionale waterplannen van provincies en de beheersplannen van waterschappen genoemd, die respectievelijk algemene beleidsdoelen en meer specifieke uitvoeringsmaatregelen opsommen. Ook dit is een uiting van de identiteit van waterschappen als uitvoeringsorganisaties, onder het primaat van de provincies.

Al het voorgaande, en juridisch gezien met name de taakomschrijving opgenomen in de Wschw, betekent dat het waterschap geclassificeerd moet worden als een functionele uitvoeringsorganisatie. Het is niet aan de waterschappen om de algemene richtlijnen inzake waterbeheer te bepalen; dit is een taak van de provincies als overheid die het algemeen belang behartigt. De waterschappen spelen bij het opstellen van algemene beleidsdoelen slechts een ondersteunende rol. De verordenende bevoegdheden van de waterschappen worden daarmee beperkt tot het stellen van veiligheids- en kwaliteitsnormen, het verlenen van vergunningen, etc. Dit is een positief gegeven voor het vraagstuk of de waterstaatshuishouding geschikt is voor uitvoering door een zbo. Het is immers mogelijk dat een participatie-zbo beschikt over bevoegdheden met beleidsvrijheid en verordenende bevoegdheden (Zijlstra, 1997, p.238-239). Als hulpstructuur is het echter wel passend als deze bevoegdheden niet te ruim zijn. Dit temeer aangezien zbo's aanzienlijke legitimiteitsproblemen kennen en de regering terughoudendheid heeft bepleit met het instellen van nieuwe zbo's.

De reden dat participatie noodzakelijk geacht wordt is dat inspraak, in licht van het democratisch beginsel, belangrijk is als extra controlemechanisme voor de correcte uitvoering van bevoegdheden met beleidsvrijheid. Zonder een dergelijke mogelijkheid zou het risico op willekeur, als bedreiging van de rechtszekerheid, te groot worden. Zoals in de volgende paragraaf nog uitvoeriger zal worden besproken, is het zbo echter niet geschikt voor het heffen van belastingen. Bovendien wordt vanuit het oogpunt van legitimiteit de onafhankelijke uitvoering van bevoegdheden door zbo's altijd enigszins met argusogen bekeken. Hier zal in paragraaf 6.4 dieper op worden ingegaan.

Een tweede punt waarop zbo's positief scoren als alternatief voor de vorm van het openbaar lichaam, is het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen het politiek bestuur en het bestuursorgaan. De politieke leiding heeft dus geen bevoegdheid om het zbo te dwingen op een bepaalde manier te besluiten. Dit betekent dat het waterschap als zbo relatief ongestoord verder kan gaan met de onafhankelijke uitvoering van haar taken, behoudens specifieke toezichtsinstrumenten. Op die manier wordt de onafhankelijke behartiging van de waterstaatshuishouding nog steeds gewaarborgd.

Ingevolge artikel 152 Pw zijn niet alle bevoegdheden geschikt voor de uitvoering door een bestuurscommissie. Ten eerste valt op dat het heffen van belastingen uitgesloten is, zoals uitvoerig behandeld zal worden in de volgende paragraaf. Ook is het niet limitatieve karakter van de zwarte lijst die is opgenomen in artikel 152 belangrijk. In feite betekent dit dat goed nagedacht moet worden of een bevoegdheid wel geschiktheid is voor uitvoering op afstand van het provinciebestuur. Een bestuurscommissie is dus vooral bedoeld vooral relatief lichte verzelfstandiging, aangezien de meest zware bevoegdheden uitgezonderd zijn van overdracht. Dit heeft mijn inziens ook gevolgen voor de hoeveelheid ingrijpende bevoegdheden die een bestuurscommissie dient te bezitten. Als bijvoorbeeld een bestuurscommissie met een vergunningverlenende bevoegdheid al op legitimiteitsproblemen stuit, dan is het wellicht problematisch hier bevoegdheden tot bestuursrechtelijke handhaving en/of verordenende bevoegdheden etc. aan toe te voegen. Dit betekent dat wellicht een deel van deze bevoegdheden beter door een ander orgaan kunnen worden uitgevoerd vanuit het oogpunt van legitiem overheidshandelen. Dit tast echter wel de beleidsmatige onafhankelijkheid van de commissie aan, aangezien het orgaan meer afhankelijk wordt van de politieke leiding.

Hoewel het landelijke zbo in beginsel geen zwarte lijst van bevoegdheden heeft, speelt deze problematiek ook op rijksniveau. Dit wellicht des temeer nu zbo's enigszins 'uit de mode' zijn, en gezien worden als een inbreuk op het primaat van de politieke leiding van bestuurslichamen. Voor zowel het zbo op nationaal niveau als het zbo op decentraal niveau geldt dus: dergelijke organen mogen over verordenende bevoegdheden of bevoegdheden met beleidsvrijheid beschikken, mits met deze overdracht terughoudend wordt omgegaan en mits er inspraakmechanismen aanwezig zijn.

6.3 Financiële onafhankelijkheid

Naast beleidsmatige onafhankelijkheid speelt, is ook financiële onafhankelijkheid belangrijk voor de autonome uitvoer van waterstaatstaken. Een organisatie mag dan wel aanzienlijke beleidsvrijheid hebben, als ze voor de dagelijkse invulling van die beleidsvrijheid afhankelijk is van de budgettering door een ander, dan heeft deze organisatie in de praktijk maar ten dele een autonome positie. Belastingheffende bevoegdheden en rechtspersoonlijkheid toekennen aan een decentraal orgaan is

daarom een uitstekende manier om de onafhankelijke uitvoering van de taak verder te waarborgen (Havekes, 2009, p.68).

Als openbaar lichaam is het waterschap in elk geval verzekerd van aanzienlijke financiële autonomie. De organisatie heeft rechtspersoonlijkheid, en is bevoegd belastingen te heffen ten behoeve van de taken die zij uitvoert. In de praktijk blijkt het waterschap ook gebruik te maken van haar bevoegdheden, blijkens het feit dat 90% van de inkomsten van het waterschap uit eigen heffingen voortkomt (Hoeben, 2012, p.12, 23; Van der Pot et al., 2008, p.938-939). De vraag is dus of, en zo ja in hoeverre, een waterschap als zbo verminderde mogelijkheden heeft inzake het beheer van de eigen financiën ten opzichte van een openbaar lichaam.

Ten eerste het zbo in de zin van de Kzbo's. Het is goed mogelijk om een zbo op rijksniveau rechtspersoonlijkheid mee te geven. Dit kan zowel middels het verlenen van publieke rechtspersoonlijkheid als door een privaat rechtspersoon een aantal bevoegdheden te bedelen. Een rechtspersoon kan zelfstandig eigendomsrechten bezitten, wat betekent dat het waterschap over eigen financiën kan beschikken en bijvoorbeeld gebouwen of grond in eigendom kan hebben. Dit geeft een organisatie extra onafhankelijkheid in het privaatrechtelijk verkeer en in het verkrijgen van nieuw eigendom. Zbo's die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben zullen afhankelijk zijn van een budget van het openbaar lichaam waar zij onder vallen.. Echter, aan de mogelijkheid tot het toekennen van rechspersoonlijkheid moet niet te zwaar getild worden bij het afwegen van voor en tegens van een zbo. Immers, het overkoepelende openbaar lichaam zal normaliter in staat zijn dergelijke overeenkomsten namens het bestuursorgaan af te sluiten. Het is daarom slechts een bijkomend voordeel.

Zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau mogen geen belastingen heffen. Dergelijke bevoegdheden zijn voorbehouden aan de democratisch gelegitimeerde organen van openbare lichamen. Aangezien de waterschappen 90% van hun inkomsten uit eigen heffingen verkrijgen, betekent dit een substantiële afname van hun financiële onafhankelijkheid. Daar bovenop zullen de belastingen voortaan door de staat geheven moeten worden. Dit brengt het risico met zich mee dat waterschapsheffingen als onderdeel van algemene beleidsafwegingen moeten inboeten ten opzichte van andere beleidsproblemen. Of dit ten goede komt van de waterstaatshuishouding is maar de vraag. Hier moet echter wel weer genuanceerd worden dat rijkswaterstaat op dit moment ook uit de rijkskas bekostigd wordt, hetgeen klaarblijkelijk geen aanzienlijke problemen oplevert bij de rijkswaterstaatverzorging.

Een zbo in de zin van de Kaderwet zbo's is overigens wel in staat tarieven te heffen voor geleverde diensten (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2000, p.17). Gekoppeld met de mogelijkheid dergelijke organisaties rechtspersoonlijkheid te geven, betekent dit dat het waterschap als rijkszbo in ieder geval een mate van financiële onafhankelijkheid kan genieten. Ook hier geldt dat voor relatief direct geleverde diensten een betaling kan worden gevraagd, zodat problemen met belasting heffen (zie de paragraaf over het democratisch gehalte van waterschappen, verder in dit hoofdstuk) deels vermeden kunnen worden.

De bestuurscommissie is evenals zijn landelijke tegenhanger niet bevoegd om belastingen te heffen (ROB, 2001, p.49). Dit is geregeld in de zwarte lijst van bevoegdheden uit artikel 152 Pw. Hetgeen hiervoor gezegd is over landelijke zbo's en belastingen is dan ook van overeenkomstige toepassing. Wat betreft de heffing van rechten zit het enigszins anders. In artikel 152 lid 2 sub g staat namelijk

dat dergelijke heffingen in sommige gevallen wel geoorloofd zijn. Het artikel geeft twee mogelijkheden: er is sprake van een recht zoals bedoeld in artikel 223, eerste lid, Pw, of er is sprake van een recht '*waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze wet geschiedt*'.

Kijkt men verder in artikel 223, dan ziet men dat ten eerste rechten geheven mogen worden voor het gebruik van eigendommen van provincies, mits deze eigendommen voor openbaar gebruik bedoeld zijn. Ook mogen rechten geheven worden voor diensten die de provincie (of in dit geval de bestuurscommissie) verstrekt. Middels deze regeling zou in ieder geval de huidige zuiveringsheffing min of meer intact kunnen blijven. Wanneer het waterschap ondergebracht is bij de provincies gaat het immers om het gebruik van eigendommen bestemd voor de openbare dienst.

Het zal echter niet mogelijk zijn de huidige watersysteemheffing te klasseren als een heffing van rechten op gebruik van een eigendom of dienst. De heffing is ook niet opsplitsbaar naar het gebruik van één bepaalde dienst, of één bepaalde inrichting. Ook wordt de heffing niet voor één specifiek doel gebruikt (Hoeben, 2012, p.13). Het is daarmee een vrij algemene heffing, die als dusdanig het best bij het 'democratisch hart' van een bestuurslichaam geplaatst kan worden. Derhalve valt de watersysteemheffing onder het verbod op het heffen van belastingen zoals opgenomen in artikel 152 Pw. De heffing moet zal dus opgelegd moeten worden door het provinciebestuur.

Het is bovendien niet mogelijk om een provinciale bestuurscommissie op te richten met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat alle baten ten goede zullen komen van de rechtspersoon provincie. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de onafhankelijkheid van het waterschap. Het geld verkregen uit heffingen en belastingen zal bij de provincie terecht komen, die vervolgens een budget bepaalt voor de bestuurscommissie.

Al met al kan dus gesteld worden dat op financieel gebied de omvorming van waterschappen naar zbo's enigszins problematisch zal zijn. Beide vormen van zbo's mogen geen belastingen heffen, en de bestuurscommissie kan geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Alle belastingheffende bevoegdheden zullen in het vervolg door het democratisch complex van het desbetreffende bestuurslichaam opgelegd moeten worden, hetgeen de onafhankelijkheid van het waterschap als zbo niet ten goede zal komen.

6.4 Democratische legitimiteit

In deze paragraaf zal ik analyseren in hoeverre iedere organisatievorm een adequate democratische legitimatie voor de uitvoer van waterstaatstaken biedt. Aangezien onder meer de democratische legitimatie van het waterschap aanleiding is voor dit onderzoek, zal ik relatief veel aandacht besteden aan dit onderwerp. Naast het feit dat de democratische legitimatie een aanleiding vormt, is het onderwerp ook belangrijk om te bepalen in hoeverre een organisatie mag ingrijpen in de rechtspositie van burgers. Zoals al vaker in dit onderzoek opgemerkt, is het waterschap een functioneel bestuurslichaam met een specifieke taakstelling. Dit betekent dat de bevoegdheden van het algemeen bestuur van de waterschappen al aanzienlijk beperkter zijn die van bijvoorbeeld provinciale staten. Het is daarom allereerst nuttig om te bepalen in hoeverre het waterschap democratische legitimatie nodig heeft. Het resultaat van deze korte analyse wordt vervolgens gebruikt om de geschiktheid van de twee zbo types te achterhalen.

In paragraaf 2.4, over de motivaties om openbare lichamen op te richten, is een typologie van beleidsproblemen geïntroduceerd. Daarbij is vermeld dat de noodzaak voor democratische

legitimatie groter wordt naarmate het beleidsprobleem meer omstreden is. De eerste vraag is dus in welke categorie beleidsproblemen de waterstaatshuishouding onder te brengen valt. Dit geeft ons een aanwijzing of verregaande democratische controle en invloed noodzakelijk is, of dat een (particpatie)zbo wellicht volstaat.

De stelling valt te verdedigen dat de waterstaatshuishouding in ieder geval deels onder de getemde problemen valt. Over het algemeen zijn de problemen die de waterschappen bestrijden, technisch gezien, redelijk goed op te lossen. Omvangrijk als ze mogen zijn in een laaggelegen delta als Nederland, er zijn reeds bekende manieren om de problemen op te lossen, behoudens technologische ontwikkelingen die hier enige verandering in brengen. Ook de noodzaak en wijze van oplossen is in de regel niet omstreden, waardoor de taak (vanuit deze invalshoek) ook op de ethische dimensie niet bijster omstreden is.

Echter, voor een aantal bevoegdheden die gebruikt worden voor de taakuitvoering van de waterschappen ligt het enigszins gecompliceerder. Het gaat hier met name om de bevoegdheden waarvoor het huidige waterschap beleidsvrijheid bezit. Het gebruik van dergelijke bevoegdheden is overgelaten aan de discretie van bestuursorganen, omdat in de praktijk vaak enig maatwerk nodig is bij het uitvoeren ervan. De resulterende onzekerheid hoe een bevoegdheid zal worden ingevuld maakt echter wel dat extra controle en invloed vanuit de groep die gebonden wordt door de desbetreffende besluiten (ofwel de normaddressaten) nodig is (Zijlstra, 1997, p.237-239).

In de tabel die hieronder is opgenomen betekent dit dat de consensus over maatstaven enigszins verdwijnt. Immers, er kan onenigheid ontstaan over de wijze waarop invulling gegeven moet worden aan bevoegdheden. Bestuursorganen stellen doorgaans beleidsregels op hoe ze om zullen gaan met een bepaalde bevoegdheid met beleidsvrijheid (bijvoorbeeld vergunningverlening), maar het democratisch gelegitimeerd orgaan van het overkoepelende lichaam moet wel in staat zijn hier invloed en controle op uit te oefenen.

Dit is onder meer belangrijk vanuit het perspectief van rechtszekerheid. Burgers moeten er vanuit kunnen gaan dat een overheid zich voorspelbaar, transparant en redelijk opstelt jegens de bevolking. Democratische controle functioneert in dit opzicht als een stok achter de deur om enerzijds de overheid te stimuleren zich correct op te stellen, en anderzijds om in te grijpen wanneer het toch verkeerd gaat. Dit sluit aan bij het eerder behandelde kabinetsstandpunt dat reageerde op het rapport ‘een herkenbare staat’. In paragraaf 3.6 is gezegd dat het kabinet de vorm van het zbo afraadt wanneer er sprake is van een onstabiele beleidsomgeving. Bij dergelijke beleidsomgevingen acht het kabinet blijkbaar een grotere democratische legitimatie gewenst.

Bovendien is de waterstaatshuishouding in een land als Nederland een beleidsprobleem dat ten eerste samenhangt met de veiligheid van burgers, en ten tweede een grote invloed heeft op het leefmilieu (ROB, 2001, p.14-15). Dankzij de intrede van het concept integraal waterbeheer is de taak van de waterschappen daarnaast enigszins veralgemeniseerd. De waterschappen horen rekening te houden met de waterketen in de breedste zin van het woord (dus ook milieu- en leefomgevingaspecten). Om die reden constateert de ROB in 2001 al dat de waterschappen ietwat uit hun functionele rol zijn gestapt, en tevens rekening zijn gaan houden met meer algemene beleidsdoelen (ROB, 2001, p.43-45). Hoewel de beleidsvraagstukken in beginsel dus technisch gezien oplosbaar zijn als getemd probleem, heeft de uitvoering van de waterstaatshuishouding een dermate groot effect op het leven van burgers dat ook in dit licht het label (on)tembaar ethisch probleem

goed verdedigbaar is. In tabel 6.2 valt daarom af te lezen dat, technisch gezien, de waterstaatshuishouding onder getemde problemen valt. De ingrijpende bevoegdheden en het veiligheidselement van de waterstaatshuishouding vallen echter in het vlak (on)tembare ethische problemen.

Zekerheid over kennis/ Consensus over maatstaven	*Hoog*	*Laag*
Hoog	Getemde problemen ***Technische waterstaatsproblemen***	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen ***Waterschapsbelastingen; bevoegdheden met beleidsvrijheid;*** ***Waterstaatsveiligheid en integraal waterbeheer***	Ongetemde politieke problemen

Tabel 6.2: Een typologie van beleidsproblemen toegepast op de waterschappen (Bekkers, 2007, p.126-128)

Nu we de waterstaatshuishouding als beleidsprobleem getypeerd hebben, is het mogelijk hier gevolgen aan te verbinden wat betreft het (juridisch) noodzakelijke niveau van democratische legitimatie en de geschiktheid van bepaalde organisatievormen. Het openbaar lichaam is in principe geschikt voor de uitvoering van alle vier de typen beleidsproblemen. De organisatievorm bezit zowel de mogelijkheid om als politieke arena te functioneren, als om de rol van technocratische uitvoeringsorganisatie op zich te nemen. De subcategorie functionele openbare lichamen zijn mijn inziens daarentegen niet geschikt voor de uitvoering van ongetemde politieke problemen. Deze problemen behoren in de politieke arena van de algemene democratie behandeld te worden, waar de belangen en visies van alle partijen goed afgewogen kunnen worden. Dankzij de toch aanzienlijke democratische legitimatie van functionele openbare lichamen zijn de andere drie beleidsprobleemtypes in beginsel wel geoorloofd.

Zbo's vormen, evenals functionele openbare lichamen, altijd een hulpstructuur bovenop de hoofdstructuur van staat, provincies en gemeentes. Een zbo behoort dan ook geen ongetemde politieke problemen in haar takenpakket te krijgen. Dit zijn immers problemen waarvan niet goed bekend is hoe die opgelost moeten worden, en waarbij bovendien een eenduidige morele visie ontbreekt. De afwegings- en representatieprocessen van een democratie zijn dan nodig om een enigszins bevredigend beleid op te stellen (Bekkers, 2007, p.127).

Wat betreft de andere categorieën beleidsproblemen ligt het genuanceerder. Ten eerste de categorie getemde problemen. Dit is zoals gezegd één van de twee categorieën die ik van toepassing acht op de waterstaatshuishouding. Beleidsproblemen van getemde aard zijn goed geschikt voor zbo's. Vooral het type scheiding tussen beleid en uitvoering is geschikt voor de uitvoering van relatief simpele, onomstreden taken. Het oprichten van een dergelijk zbo is dan bedoeld om het democratisch complex van het openbaar lichaam enigszins van werkdruk te ontzien. Denk wederom aan het UWV als beschikkingsfabriek voor relatief makkelijk te nemen besluiten in de sociale zekerheid. Voor belangrijke delen van de waterstaatshuishouding, zoals onderhoud en versteviging van regionale waterkeringen, onderhoud van overige waterstaatswerken, waterzuivering, etc. geldt dat een zbo deze dan ook prima zou kunnen uitvoeren.

De voorgaande opsomming geeft echter alleen de uitvoerende bevoegdheden van het waterschap weer. Daarnaast heeft het waterschap ook een aantal verordenende bevoegdheden gekregen voor nadere invulling van veiligheidsnormen, peilbesluiten, het vaststellen van leggers, etc. Bovendien hebben de waterschappen ook andere bevoegdheden met beleidsvrijheid, zoals het verlenen van de watervergunning, het opleggen van lasten onder dwangsom en bestuursdwang en het opleggen van bestuurlijke boetes. Als deze bevoegdheden worden meegerekend kan men, zoals gezegd, vrij veilig stellen dat de waterstaatshuishouding voor een belangrijk deel ook onder de categorie (on)getemde ethische problemen valt. Dit idee wordt versterkt als we rekening houden met het belang van de waterstaatshuishouding in Nederland en de ontwikkelingen op gebied van het integraal waterbeheer.

Voor de (on)tembare wetenschappelijke problemen en de (on)tembare ethische problemen komen we in een schemergebied, waar in ieder geval enige inspraak en participatie wellicht gewenst is. Een dergelijke gedachtegang sluit ook aan bij de redenering van Zijlstra (1997), die participatie en representatie nodig acht voor de uitvoering van bevoegdheden met beleidsvrijheid. Het is voor dergelijke problemen dat een zbo van het participatietype uitkomst kan bieden. Het participatietype kan een relatief lichte vorm van democratie aanbieden, voor een orgaan dat taken uitvoert die ook relatief lichte democratische legitimatie nodig hebben. In het geval van de waterstaatshuishouding, lijkt de beleidsomgeving me dermate stabiel dat een participatie-zbo niet teveel afdoet aan het vereiste niveau van democratische legitimatie.

Volgens deze redenering zou het participatietype zbo dus een goed alternatief zijn voor de waterschappen. Wel moet bedacht worden dat de vormen van belangeninspraak die het zbo kan gebruiken niet gezien worden als volwaardige democratie. Zoals reeds gezegd in hoofdstuk 4 acht de regering participatie niet gelijkwaardig aan de democratische vertegenwoordiging van een openbaar lichaam. Dit betekent onder meer, zoals ook duidelijk zal worden uit andere delen van dit hoofdstuk, dat belasting heffen onmogelijk is voor een waterschap in zbo-vorm.

Ook zal gekeken moeten worden of de bevoegdheden die in de categorie (on)getemde beleidsproblemen vallen, niet dermate ingrijpend zijn dat ‘volwaardige’ democratische legitimatie door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam nodig is. Dit temeer daar het waterschapszbo niet één, maar meerdere ingrijpende bevoegdheden zal hanteren. In paragraaf 6.2 is al besproken dat terughoudend moet worden omgesprongen met het instellen van nieuwe zbo’s, onder meer vanwege de twijfelachtige democratische legitimatie. Gaat het om een waterschaps-zbo met meerdere zeer ingrijpende bevoegdheden, dan dient er mijn inziens nog iets meer voorzichtigheid te worden betracht.

Een ander element van de discussie over de democratische legitimatie van de waterschappen betreft de trits belang-betaling-zeggenschap, die gezien wordt als het uitgangspunt van de corporatistische democratie van de waterschappen (Havekes, 2009, p.477-478). In hoeverre kan deze nog worden gewaarborgd in een zbo-stelsel? Het antwoord ligt in het verlengde van hetgeen in de vorige alinea al is gezegd. Aangezien de waterschappen niet langer zelf kunnen besluiten over belastingen, zullen de relaties betaling-zeggenschap en de betaling-belang in elk geval doorbroken worden (ROB, 2001, p.49).

Ten slotte nog één en ander over legitimiteitsproblemen van zelfstandige bestuursorganen in het algemeen. Op het eind van het hoofdstuk over zbo’s is besproken dat onttrekking van een

bevoegdheid aan het democratisch complex tegenwoordig als problematisch beschouwd wordt. Om die reden zijn enerzijds stringente voorwaarden verbonden aan het oprichten van een nieuw zbo, en behoort er anderzijds volgens de regering afdoende controle te zijn op de taakuitvoering van zelfstandige bestuursorganen. Sinds deze aanscherping van de instellingsmotieven is de hoeveelheid opgerichtte zbo's drastisch verminderd (Zijlstra, 2008, p.209). Het is daarom maar de vraag of het omvormen van een bestuurslaag in een tijd waarin zbo's met argusogen worden bekeken passend is.

In de inleiding van dit onderzoek heb ik al gezegd dat de veronderstelde legitimiteitsproblemen (zo worden de lage opkomst en de geringe kennis over het waterschap als problematisch ervaren) van de huidige waterschapsdemocratie reden waren voor een aantal partijen om het zbo als reële kandidaat te beschouwen voor een eventuele omvorming van de waterschappen. Hier wil ik daarom stellen dat een dergelijke omvorming wellicht het ene legitimiteitsprobleem voor het andere verruilt. Waar nu het probleem is dat de democratische mogelijkheden van het waterschap inadequaat en onafdoende gebruikt worden, zou na een omvorming juist het gebrek aan dergelijke mogelijkheden als problematisch kunnen worden gezien.

Het resultaat is de noodzaak van een aanzienlijke hoeveelheid controle op het waterschap, vooral als deze nog steeds een aantal relatief zware bevoegdheden hanteert in zbo vorm (verordenende bevoegdheden bijvoorbeeld). Dergelijke controle brengt op zijn beurt ook weer aanzienlijke monitoringskosten met zich mee. Dit zou zelfs de kostenbesparing van 'het afschaffen' van de waterschapsdemocratie enigszins teniet doen, hoewel een kostenraming buiten het bestek van dit onderzoek valt. Hier volstaat een waarschuwing dat een omvorming van de waterschappen naar een zbo-structuur niet een panacea zonder nadeel zal bieden voor de legitimiteitproblemen van waterschappen.

Opsommend kan gesteld worden dat de waterstaatshuishouding in belangrijke mate een (on)getemd ethisch probleem is, hetgeen in elk geval enige democratische controle noodzakelijk maakt. Dit zowel vanwege de taak (waterstaatsveiligheid en integraal waterbeheer zijn beide taken waar normatief over getwist kan worden), als vanwege de ingrijpende bevoegdheden tot vergunningverlening, het vaststellen van verordeningen etc. Omdat het echter niet gaat over de zwaarste categorie beleidsproblemen (ongetemde problemen), zou een participatie-zbo wellicht uitkomst kunnen bieden. Echter, wanneer rekening gehouden wordt met de hoeveelheid zware bevoegdheden die het waterschap bezit en de legitimiteitsvraagstukken omtrent zbo's, lijkt volwaardige democratische legitimatie door middel van de volksvertegenwoordiging van een openbaar lichaam meer op zijn plaats.

6.5 Participatie en belangeninspraak

Het huidige verkiezingssysteem van de waterschappen vertoont een tweetal kenmerken gericht op het verhogen van de participatie van belangengroeperingen. De geborgen zetels van de waterschappen verzekeren ten eerste dat belanghebbenden een aantal vertegenwoordigers kunnen kiezen die namens hun spreken. Het aantal zetels dat een bepaalde groep belanghebbenden heeft is ten tweede in meer of mindere mate gekoppeld aan de grootte van de afdrachten van die groep, en de hoeveelheid belang die de groep heeft bij besluitvorming van het waterschap. Dit is de beroemde trits 'belang-betaling-zeggenschap'.

Het is op dit punt dat beide typen zbo's hun vraagtekens met betrekking tot hun democratische legitimatie enigszins kunnen compenseren. Middels het participatype zbo is het op rijksniveau prima

mogelijk een systeem van belangeninspraak te creëeren dat in hoge mate overeen komt met de systematiek van de huidige waterschapsverkiezingen. Het is mogelijk afgevaardigden van diverse maatschappelijke groeperingen te benoemen of verkiezen, en de categorie ingezetenen kan benoemd worden door gemeentes.

Hierbij moet wel bedacht worden dat, zoals ook al in de vorige paragraaf besproken, geïnstitutionaliseerde participatie niet het gewicht kan bereiken van de democratische legitimatie die een openbaar lichaam geniet. Dit heeft gevolgen voor de bevoegdheden die het orgaan mag hanteren, en de mate van onafhankelijkheid die het orgaan toekomt. Dit betekent dan ook dat participatie slechts een bijzaak vormt wat betreft de geschiktheid van het zbo voor de waterstaatshuishouding. Vooral de democratische legitimatie verdient aandacht; participatiemechanismen zijn hier (in juridisch opzicht) in beginsel slechts een aanvulling op.

6.6 Hoofdstructuur of hulpstructuur?

In de eerdere hoofdstukken is duidelijk geworden dat openbare lichamen de kern vormen van het Nederlands openbaar bestuur. Het algemeen belang wordt vertegenwoordigd door de bestuurslichamen met een open huishouding, te weten: de provincies, de gemeentes en de staat. Aanvullend op deze 'ruggengraat' van het openbaar bestuur zijn er de 'hulpstructuren'. Dit zijn de diverse functionele overheden die een specifieke taak voor handen nemen. Zowel het zelfstandig bestuursorgaan (op decentraal en centraal niveau) als het functionele openbaar lichaam kunnen geclassificeerd worden als hulpstructuur.

Het waterschap is, zoals in het vorige hoofdstuk vermeld, een goed voorbeeld van een openbaar lichaam met een gesloten huishouding. Ook het waterschap valt daarom aan te merken als hulpstructuur. In het begin van de Waterschapswet wordt de taak van de waterschappen dan ook duidelijk afgebakend. Ze zijn belast met waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied.

In dit opzicht verschilt de huidige opzet van de waterschappen dus niet zoveel met de taken waarvoor een zbo of een bestuurscommissie geschikt is. Ook het zbo in de zin van de Kaderwet zbo's behoort gezien te worden als een hulpstructuur, die gebruikt hoort te worden als onafhankelijke uitvoering van een aantal taken en bevoegdheden gewenst is. Uit de strekking van de Provinciewet, met name de niet-overdraagbaarheid van zeer ingrijpende bevoegdheden, blijkt dat ook de bestuurscommissie een dergelijke rol vervult.

Op dit punt zou de overgang van openbaar lichaam naar zbo voor het waterschap dus relatief soepel kunnen verlopen. Zowel het huidige waterschap als zbo's worden erkend als functionele hulpstructuren. Dit is onder meer van belang voor mijn analyse van controlemechanismen die geoorloofd zijn ten opzichte van het waterschap.

6.7 Machtenscheiding

Zoals in hoofdstuk 4 al uiteen is gezet, zijn er drie verschillende vormen van machtenscheiding. De eerste betreft de opdeling van macht binnen een lichaam. In beginsel zou wetgevende macht en uitvoerende macht namelijk niet geconcentreerd moeten zijn in één orgaan. De huidige waterschappen voldoen aan deze vorm van machtenscheiding door een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur in stand te houden.

Bij een regulier zbo, zowel op nationaal als op decentraal niveau, is er sprake van uitvoering door één bestuursorgaan (Zijlstra, 2008, p.8). Wanneer een waterschaps-zbo naast uitvoerende bevoegdheden ook verordenende bevoegdheden zou krijgen, ontstaan er dus problemen in licht van het beginsel van machtenscheiding. Het alternatief is een zbo cluster creëren, waarbij verschillende verzelfstandigde bestuursorganen samen één organisationeel verband opmaken. Indien men het waterschap scheidt in een verordenend zbo en een uitvoerend zbo, die samen een cluster vormen, rijst echter wel de vraag waarom überhaupt afstand is genomen van het openbaar lichaam. De organisatiewijze van dit nieuwe zbo zou namelijk wel erg veel op de organisatiewijze van de huidige waterschappen lijken. Wat de bestuurscommissie betreft is mij niet bekend dat gewerkt wordt met complexen van verzelfstandigde organen. Op dit niveau is er dus waarschijnlijk geen andere mogelijkheid dan het creëren van een orgaan met zowel verordenende als uitvoerende bevoegdheden, tenzij de eerstgenoemde bevoegdheden worden overgedragen aan het provinciebestuur.

Ten tweede valt verticale machtenscheiding te onderscheiden (Burkens et al., 2006, p.280). Zoals in hoofdstuk 4 vermeld gaat het hier om machtenscheiding middels decentralisatie naar een 'lagere' bestuurslaag. Wordt voor de optie van het landelijk zbo gekozen, dan veranderen de machtsverhoudingen in Nederland enigszins. Dit aangezien de waterschappen voortaan onder het primaat van de rijksoverheid zullen vallen. Zoals in hoofdstuk 5 besproken, worden provincies sinds jaar en dag gezien als de 'grondwetgever' van de waterschappen. Ingevolge artikel 133 Gw zijn provincies momenteel bevoegd om waterschappen in te stellen en op te heffen, alsmede de inrichting van de waterschappen te bepalen, behoudens beperkingen gesteld bij of krachtens de wet (in de praktijk is dit vooral de Waterschapswet).

Voor zbo's in de zin van de Kzbo's is dit anders. Ministers zijn hier de voornaamste toezichthouders, en oprichting zal gebeuren bij wet, algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling. Dit betekent dat provincies hun traditionele relatie met de waterschappen kwijtraken. Het gevolg is dat de centrale overheid aanzienlijk meer macht verwerft over de waterstaatshuishouding. Naast Rijkswaterstaat zijn nu ook de waterschappen organen waarop de minister aanzienlijke invloed uit kan oefenen. Het onafhankelijke karakter van een zbo doet aan deze invloed wel enigszins af, maar zoals eerder gezegd blijft de minister systeemverantwoordelijk, en zijn controleinstrumenten zeker niet uit den boze. Verder ligt de bevoegdheid om besluiten van waterschappen te vernietigen in een dergelijk stelsel niet langer primair bij de provincies, maar bij de minister.

Voor bestuurscommissies is deze problematiek niet aan de orde. Evenals de huidige waterschappen worden bestuurscommissies op grond van de Provinciewet ingesteld en gereguleerd door het provinciebestuur (ROB, 2001, p.49). Echter, het creëren van waterschappen in de vorm van bestuurscommissies creëert wel andere problemen op het gebied van machtenscheiding. Waar bij de optie van een zbo in de zin van de Kzbo's vooral de verticale machtenscheiding in het geding is, gaat het bij bestuurscommissies om problemen met horizontale machtenscheiding. Zoals al eerder in dit hoofdstuk gezegd, zijn niet alle bevoegdheden van de huidige waterschappen geschikt voor bestuurscommissies. Het grootste deel van de bevoegdheden die niet geschikt bevonden worden voor uitvoering door een waterschap in de vorm van een bestuurscommissie, zullen voortaan bij het provinciebestuur komen te liggen. Dit betekent een hogere concentratie van macht bij de provincies.

Al in al betekent het omvormen van het waterschap naar een zbo dat er ergens in het Nederlandse openbaar bestuur een wat hogere concentratie macht ontstaat. Ofwel het provinciesbestuur, ofwel de regering zal iets meer macht verkrijgen inzake de uitvoering van de regionale waterstaatshuishouding. Aangezien de regionale waterstaatshuishouding een specifieke taak betreft hoort het belang hiervan echter ook weer niet overschat te worden. Ernstiger in rechtstatelijk opzicht is wellicht de problematiek die ontstaat wanneer verordenende bevoegdheden en uitvoerende bevoegdheden in één zbo geconcentreerd worden. Hierdoor ontstaan wellicht wat extra risico's op het gebied van willekeur, hetgeen waarschijnlijk niet wenselijk is op een terrein dat onder meer de waterstaatsveiligheid verzorgt.

6.8 Decentralisatie en subsidiariteit

Verder kan ook opgemerkt worden dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Het beginsel is daarbij '*decentraal wat kan, centraal wat moet*' (Raad van State, 2006, p.13; Raad van State, 2009). Momenteel is het waterschapsbestel aanzienlijk gedecentraliseerd. Dit niet alleen vanwege het feit dat waterschap een onafhankelijk openbaar lichaam op regionaal niveau is, maar ook omdat de bevoegdheden tot instelling en regulering van de waterschappen vooral op provinciaal niveau liggen. Ook dient de provincie als belangrijk toezichthouder, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de bevoegdheid van gedeputeerde staten om besluiten van waterschappen te schorsen of vernietigen (artikel 156, lid 1, Wschw).

Dit is gelijk ook een goed voorbeeld van het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk. De uitvoering van de waterstaatstaak vindt zo decentraal mogelijk, namelijk op niveau van stroomgebieden (Havekes, 2009, p.122; 139-140), plaats. Het toezicht is gericht op de eenheid van het openbaar bestuur en een goed grensoverschrijdend waterbeheer, en ligt daarom noodzakelijkerwijs één trede hoger (Chalmers, Davies & Monti, 2010, p.363-367).

Het waterschap als zbo op rijksniveau doet hier noodzakelijkerwijs enigszins afbreuk aan. Immers, niet langer zal er sprake zijn van territoriaal gedecentraliseerde lichamen op stroomgebied-niveau. In plaats daarvan komt een nationaal zbo, soortgelijk aan bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Het is daarbij wel mogelijk om intern een aantal diensten te verzelfstandigen, die een bepaald stroomgebied voor hun rekening nemen (Nehmelman, Steenman & Tappeiner, 2010). Echter, het politieke primaat, inclusief toezicht en regulering, zal na omvorming op centraal niveau liggen. Dit heeft ook gevolgen voor de hoeveelheid maatwerk die mogelijk is. Konijnenbelt, Van Male en Van Wijk (2008,p.334) geven aan dat gedeconcentreerde diensten (zoals landelijke zbo's) een mate van eenheid in beleid impliceren. Gedecentraliseerde organen of bestuurslichamen impliceren daarentegen de mogelijkheid verschillend beleid per regio te voeren. Dit betekent vergrootte mogelijkheden tot het leveren van maatwerk, hetgeen in de stroomgebiedbenadering van belang kan zijn.

Voor de bestuurscommissie als provinciaal zbo geldt deze problematiek in veel mindere mate. Het waterschap als commissie bevindt zich nog steeds op regionaal niveau, onder het gezag van de provincies. Commissies kunnen territoriaal gedecentraliseerd worden, waardoor bijvoorbeeld twee waterschappen tegelijk in één provincie kunnen bestaan. Het is daarbij zelfs mogelijk om grensoverschrijdende commissies te creëren, als interbestuurlijk samenwerkingsverband tussen twee provincies (Pröpper, Kerstens & Weststeijn, 2005, p.44). De bestuurscommissie is in elk geval qua decentralisatieniveau dus uitstekend geschikt voor de uitvoering van waterschapstaken.

Ik dien wel op te merken dat het decentralisatiebeginsel geen absolute voorwaarde is voor de inrichting van het openbaar bestuur, en dat de meningen over het meest geschikte niveau voor een taakuitvoering in veel gevallen plaats- en tijdsgebonden zijn. Hoewel het in hoge mate voldoen aan het decentralisatiebeginsel dus een streven is, legt het beginsel minder gewicht in de schaal dan bijvoorbeeld het democratisch beginsel.

6.9 Toezicht

Wat het toezicht op de waterschappen betreft is het goed om de genuanceerde verschillen tussen functionele openbare lichamen en zbo's wat betreft autonomie te analyseren. Het waterschap kan gecategoriseerd worden als lichaam van functioneel bestuur, zoals een aantal keer vermeld in hoofdstuk 5. Het waterschap heeft daarom recht op een aanzienlijke mate van autonomie, hoewel specifieke controleinstrumenten niet uit den boze zijn. Een mooi voorbeeld van deze genuanceerde relatie in de praktijk is de Nota Toezicht op de Waterschappen (Provincie Zuid-Holland, 2010) die een aantal aanbevelingen van de Commissie Oosting poogt over te nemen. De provincie Zuid Holland benadrukt het belang van sober toezicht en respect voor de autonomie van de waterschappen als onafhankelijke openbare lichamen. Anderzijds stelt de provincie Zuid-Holland ook dat het de taak van de provincies is om te zorgen voor een integraal milieu en waterbeleid, dat ze de primaire toezichthouder van de waterschappen is, en dat interventie dus ook zeker niet uit den boze is.

Zoals in hoofdstukken 4 en 5 besproken, zijn openbare lichamen met een specifieke taakstelling voorbeelden van functionele decentralisatie, terwijl zbo's voorbeelden van deconcentratie zijn. Hoewel in de rest van het onderzoek gebleken is dat de werkelijkheid erg genuanceerd ligt, is het mijn inziens zo dat openbare lichamen in beginsel meer autonomie verdienen dan zbo's.

Dit heeft te maken met het feit dat openbare lichamen zelfbindende rechtsgemeenschappen zijn, terwijl zbo's deel uitmaken van een bredere rechtsgemeenschap. Hoewel beide organisatietypes modi van inspraak kennen, is het openbaar lichaam specifiek bedoeld voor zelfbinding middels democratische vertegenwoordiging (Tonnaer, p,160-161). Inspraak bij zbo's betreft daarentegen 'slechts' het creëren van corporatistische belangeninspraak. Deze inspraak vindt dan plaats binnen een bredere democratische rechtsgemeenschap in de vorm van het openbaar lichaam waar het zbo onder valt; deze inspraak is daarom 'slechts' een extra legitimerend instrument.

Dit heeft (zeer genuanceerde) gevolgen voor de onafhankelijkheid van het waterschap. Zoals in het begin van deze paragraaf vermeld bezit de minister aanzienlijke controlebevoegdheden ten opzichte van zbo's. Ook het provinciebestuur is in staat toezichthoudende bevoegdheden te creëren om zo bestuurscommissies adequaat te controleren. Echter, toezichthoudende bevoegdheden zijn ook zeker niet uit den boze ten opzichte van functionele bestuurslichamen, als we de redenatielijn van de Commissie Oosting (2007) volgen.

In licht van de bedoelingen waarmee het functionele openbaar lichaam en het zbo worden gecreëerd, mag mijn inziens enigszins meer respect voor de autonomie van een lichaam verwacht worden, dan voor de autonomie van een zbo. Toegepast op het waterschap zou dit betekenen dat zij enigszins heviger toezicht kan verwachten wanneer ze een zbo-vorm aanneemt. Ook Zijlstra (2008, p.205) geeft aan dat vanwege de gebrekkige democratische legitimatie van zbo's een aanzienlijke mate van toezicht op zijn plaats is. Ik kan echter niet voorspellen of de wetgever ook daadwerkelijk in deze mate rekening zal houden met het onderscheid tussen beide organisatievormen.

Het verschil tussen de huidige waterschappen en zbo's, wat toezicht betreft, zit hem dus vooral in de nuance. Openbare lichamen zijn zelfbindende democratische organisaties, terwijl zbo's vooral gezien moeten worden als onafhankelijke uitvoeringsorganisaties. Mijn inziens betekent dit dat het waterschap als functioneel lichaam van bestuur wat minder intensief gecontroleerd behoort te worden dan wanneer het waterschap als zbo vormgegeven zou zijn. Een belangrijke aanwijzing hiervoor is bovendien de wijze waarop de regering middels de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen poogde 'het primaat van de politiek' te herstellen. Een groot aantal controlemechanismen hadden tot doel de controle van de staat op de diverse ontstane zbo's te intensiveren, zodat zbo's meer verantwoording over hun besluitvorming en financiering moesten afleggen (Zijlstra, 2009, p.204-206). Hieruit blijkt nogmaals dat de democratische controle van een openbaar lichaam als beter legitimerend beschouwd wordt dan de inspraakmogelijkheden van een zbo. Omgekeerd geldt: zelfstandige organen die een slechte democratische legitimatie hebben behoren in elk geval goed gecontroleerd te worden middels toezicht, aldus de strekking van het kabinetsstandpunt. Het voorgaande geldt overigens voor zowel landelijke zbo's als voor bestuurscommissies.

6.10 De grondwettelijke basis van het waterschap

Ten slotte een paragraaf over de grondwettelijke basis van het waterschap. Zoals eerder gezegd gaat het hier niet om een criterium, maar veeleer om een randvoorwaarde die interessant genoeg is om kort bij stil te staan. De Grondwet is voor dit onderzoek ten eerste van belang omdat ze het gewicht van de waterstaatshuishouding enigszins benadrukt. Artikel 23 Gw draagt de overheid een zorgplicht op om voor een goede leefomgeving te zorgen. Onder deze zorgplicht kan tevens een adequate waterstaatshuishouding gerekend worden (Havekes, 2009, p.65-73). De bepaling van artikel 23 kan worden geclassificeerd als een sociaal grondrecht, wat betekent dat de overheid in ieder geval een forse inspanning zal moeten leveren ten behoeve van de waterstaat (Konijnenbelt, Van Male & Van Wijk, 2008, p.17-18).

In het onderzoek is ten tweede op meerdere punten genoemd dat de Grondwetgever het nodig achtte de waterschappen op te nemen in de Grondwet. Ook volgt uit de plaatsing artikel 133 in hoofdstuk 7 van de Gw dat waterschappen openbare lichamen zijn. Als de waterschappen anders dan als openbaar lichaam georganiseerd worden zal hiervoor dus een wijziging van de Grondwet nodig zijn. Bovendien wordt het primaat van de provincies in artikel 133 nogmaals bevestigd. De wetgever is ten slotte ingevolge artikel 133 bevoegd een wettelijk kader te creëren ter bevordering van de eenheid van het openbaar bestuur. Zoals gezegd bestaat dit wettelijk kader momenteel uit de Waterschapswet.

Een belangrijk gegeven is dat de Tweede Kamer erg bleek te hechten aan de traditionele verstandhouding tussen provincies en waterschappen. Zoals in paragraaf 5.2 gezegd, floot de kamer de regering terug toen laatstgenoemde van plan was het provinciale primaat over te hevelen naar de centrale overheid. Of dit respect voor de traditionele vormgeving van de waterschappen reeds alsnog aanwezig is echter onzeker.

Indien de waterschappen in een ander model dan dat van het openbaar lichaam worden omgevormd, is het zoals gezegd tevens noodzakelijk de waterschappen uit hoofdstuk 7 te halen. De grondwetgever staat dan voor een aantal mogelijkheden. Momenteel maken zbo's geen onderdeel uit van de Grondwet, ondanks een relatief recent wetsvoorstel om hiervoor een regeling te creëren

(Van Thiel, 2001). Mocht een hoofdstuk inzake zbo's er alsnog komen, dan kan wat de waterschappen betreft hierbij aansluiting worden gezocht. Na een algemene beschrijving van de organisatievorm zou dan een soortgelijke opsomming als in het huidige hoofdstuk 7 plaats kunnen vinden. Het is echter maar de vraag of hier de grondwetgever hiertoe bereid zal zijn, aangezien de regering in het parlement in het verleden al voor een Kaderwet zbo's heeft gekozen (Van Thiel, 2001). In elk geval zou de opname van een waterschapszbo in de Grondwet dus aan moeten sluiten bij een bredere Grondwetswijziging.

Een tweede mogelijkheid is de waterschappen geheel uit de Gw te verwijderen. Het is echter de vraag in hoeverre dit wenselijk is, aangezien de waterstaatshuishouding in een laaggelegen land als Nederland belangrijk voor de veiligheid van burgers is. Toch zou men kunnen kiezen voor een hoofdstuk betreffende de waterstaat, zoals ook voor 1983 in de Grondwet opgenomen was (Havekes, 2009, p.66-68; Nehmelman, Steenman & Tappeiner). Hierin kan de zorgplicht voor een adequaat beheer van de waterstaat opgenomen worden, zonder de waterschappen expliciet te noemen. De wetgever zou dan bij of krachtens wetgeving in formele zin waterschappen (in zbo-vorm) kunnen instellen. Het voordeel van een dergelijke structuur is dat de Gw al enige randvoorwaarden geeft voor de structuur en organisatie van de waterschappen, hetgeen weer een waarborg vormt voor de waterstaatsveiligheid.

In elk geval zou het veranderen van artikel 133 geen principiele bezwaren voortvloeiend uit de grondwetsgeschiedenis opleveren. Kijken we namelijk naar de reden voor de opname van de waterschappen in hoofdstuk 7, dan blijkt vooral traditie en gewoonte belangrijk geweest te zijn. Hoewel er ook andere redenen aangevoerd kunnen worden om een waterschap als openbaar lichaam te organiseren, komen deze in de memorie van toelichting niet ter sprake. Derhalve is vooral van belang de overweging in hoeverre de waterstaatsveiligheid, en de organisaties die deze taak moeten uitvoeren, in de Gw opgenomen dienten te worden.

6.11 Het waterschap, het landelijke zbo en het provinciale zbo in de vorm van de bestuurscommissie op een rij

Onderhand is een groot aantal overwegingen besproken inzake de verschillen en overeenkomsten van openbare lichamen en zbo's. Ook is besproken in hoeverre zbo's de huidige vormgeving van waterschappen kunnen overnemen, of dat er veranderingen noodzakelijk zijn. Omdat het grote aantal te overwegen elementen enigszins onoverzichtelijk kan worden, is op het einde van de paragraaf een tweetal schema's opgenomen die een en ander op een rij zetten.

Geconstateerd is in elk geval dat het zbo op een groot aantal gebieden inderdaad goede mogelijkheden biedt voor de uitvoering van de waterstaatshuishouding. Ten eerste kan een waterschap als participatie-zbo verordenende bevoegdheden en andere bevoegdheden met beleidsvrijheid toegekend worden. Ten tweede is gebleken dat er wat betreft controlemechanismen en onafhankelijkheid slechts lichte verschillen zijn tussen functionele bestuurslichamen en zbo's. Ten derde is besproken dat het zbo in principe geschikt zou moeten zijn voor het type beleidsprobleem dat de waterstaatshuishouding is (een tussenvorm van getemd probleem en (on)getemd ethisch probleem). Een vierde overeenkomst is dat zowel een functioneel lichaam van bestuur als een zbo als hulpstructuren beschouwd kunnen worden. Ook zijn er uitstekende participatiemechanismen mogelijk wanneer het zbo gebruikt wordt. Vertegenwoordigers kunnen zelfs middels democratische verkiezingen gekozen worden, wat betekent dat de huidige inspraak van het waterschap relatief

ongewijzigd kan blijven. Ten slotte biedt ook de grondwettelijke basis in artikel 133 geen reden om in de toekomst niet na te denken over een waterschap als zbo. Hoewel een Grondwetswijziging nodig is om waterschap als zbo's vorm te kunnen geven, heeft de Grondwetswijziging van 1983 geen zwaarwegende redenen aangehaald waarom het waterschap een openbaar lichaam zou moeten zijn en blijven. De enige reden die aangehaald werd is traditie, wat mijn inziens geen doorslaggevend argument zou moeten zijn.

Tot dusver de geconstateerde mogelijkheden. In het onderzoek zijn echter ook een aantal belemmeringen naar voren gekomen, die problematisch zullen zijn voor de uitvoering van de waterstaatshuishouding door een zbo. Het meest belangrijk lijkt toch het gebrek aan bevoegdheden om belastingen te heffen. Dit stelt de waterschappen in een financiële afhankelijkheidsrelatie en het doorbreekt de oude trits belang-betaling-zeggenschap. Gebleken is wel dat dit enigszins gecompenseerd kan worden door tarieven te heffen voor zaken die als dienst aangemerkt kunnen worden. Op deze manier kan men bijvoorbeeld de inkomsten uit de huidige vervuilingsheffing wellicht in stand houden. De watersysteemheffing en de zuiveringsheffing, die samen het merendeel van het inkomen van de waterschappen behelzen, zullen echter door een ander orgaan geheven moeten worden (Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2012).

Bovendien zijn er vraagtekens wat betreft de beleidsmatige onafhankelijkheid van het zbo. In beginsel is het waar dat een zbo, evenals het openbaar lichaam, aanzienlijke autonomie toekomt. Ook is het waar dat, zoals hierboven besproken, op beide organisatievormen specifieke toezichtsinstrumenten in principe geoorloofd zijn (mits het een functioneel openbaar lichaam betreft). Er zit echter wel een belangrijk verschil tussen de legitimatie van beide organisatievormen. Bij openbare lichamen geschiedt legitimatie via democratische zelfbinding, terwijl zbo's ten hoogste vormen van institutionele inspraak kunnen bereiken. Het laatste wordt niet als gelijkwaardig gezien aan volwaardige democratie, zoals blijkt uit de pogingen van de regering en het parlement om het 'primaat van de politiek' te herstellen (dit zelfs wanneer het zbo haar vertegenwoordigers kiest middels verkiezingen; het blijft een systeem van inspraak). Het resultaat is dat terwijl openbare lichamen in beginsel onafhankelijk zijn (behoudens toezichtsinstrumenten die noodzakelijk zijn voor de eenheid van het openbaar bestuur), moeten we toezichtsinstrumenten juist als geboden zien voor zbo's. Het gebrek aan democratische controle vanuit de politieke leiding van het bestuurslichaam moet dus gecompenseerd worden (Algemene Rekenkamer, 2012, p.7).

Daarnaast is het problematisch om zowel uitvoerende als verordenende bevoegdheden te concentreren binnen één orgaan. Als openbaar lichaam heeft het waterschap meerdere organen. Het algemene bestuur vervult de wetgevende functie van de trias politica, terwijl het dagelijks bestuur de uitvoerende kant op zich neemt. Bij een waterschap als landelijk zbo zal een dergelijke scheiding alleen plaats kunnen vinden wanneer voor het zbo-cluster geopteerd wordt. Echter, dergelijke dualisering binnen een zbo-cluster oppert de vraagt waarom niet is gekozen voor het openbaar lichaam. Voor de bestuurscommissie lijkt het onmogelijk een een organisatie met meerdere organen te creëren.

Verder is besproken dat er een aanzienlijke verschuiving in het Nederlandse openbaar bestuur plaats zal vinden, vooral wanneer het waterschap omgevormd wordt naar een zbo op rijksniveau. Een zbo op rijksniveau komt onder toezicht van de staat te staan, hetgeen wellicht problematisch is in licht van de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit. Ook betekent dit een vergroting van de macht

van de centrale overheid, die bij deze optie het primaat ter instelling en regulering van de waterschappen zal overnemen. Derhalve komt de verticale machtenscheiding enigszins in het geding. Tenslotte is het problematisch vanuit het oogpunt van machtsevenwicht om veel bevoegdheden te concentreren in één orgaan. Landelijk zou dit eventueel opgelost kunnen worden door een zbo-cluster in plaats van een enkel orgaan in te stellen. Op decentraal niveau bestaat deze mogelijkheid mijn inziens echter niet.

	Openbaar lichaam met gesloten huishouding (functioneel lichaam van bestuur)	Zbo in de zin van de Kzbo's	Provinciale bestuurscommissie als zbo
Financiële onafhankelijkheid	Rechtspersoonlijkheid, plus bevoegdheden om belastingen en heffingen op te leggen	Rechtspersoonlijkheid , mogelijkheid tarieven in rekening te brengen voor geleverde diensten	Geen rechtspersoonlijkheid, bevoegdheid tot het heffen van rechten
Mogelijkheden tot participatie en belangeninspraak	Volwaardige democratie plus aanvullende mechanismen van vertegenwoordiging	Methodes van belangeninspraak, mogelijkerwijs via directe verkiezingen door achterban	Methodes van belangeninspraak, mogelijkerwijs via directe verkiezingen door achterban
Hoofdstructuur versus hulpstructuur	Hulpstructuur	Hulpstructuur	Hulpstructuur
Beleidsmatige onafhankelijkheid	Aanzienlijke beleidsmatige onafhankelijkheid dankzij volwaardige democratische legitimatie	Redelijke beleidsmatige onafhankelijkheid dankzij het ontbreken van hiërarchische ondergeschiktheid	Redelijke beleidsmatige onafhankelijkheid dankzij het ontbreken van hiërarchische ondergeschiktheid
Geschiktheid organisatievorm voor een type beleidsprobleem	Geschikt voor: getemde problemen, (on)getemde ethische problemen, (on)getemde wetenschappelijke problemen, ongetemde problemen	Geschikt voor: getemde problemen, (on)getemde ethische problemen, (on)getemde wetenschappelijke problemen	Geschikt voor: getemde problemen, (on)getemde ethische problemen, (on)getemde wetenschappelijke problemen
Politiek primaat	Provinciebestuur	Wetgever in formele zin	Provinciebestuur
Horizontale machtenscheiding	In beginsel onafhankelijk, dankzij status als functioneel lichaam zijn specifieke toezichtsmechanismen echter toegestaan	Geen hiërarchische ondergeschiktheid politieke leiding; toezichtsinstrumenten toegestaan en zelfs geboden	Geen hiërarchische ondergeschiktheid politieke leiding; toezichtsinstrumenten toegestaan en zelfs geboden
Verticale machtenscheiding	In beginsel onafhankelijk, dankzij status als functioneel lichaam zijn specifieke toezichtsmechanismen echter geoorloofd	Aanzienlijke uitbreiding van de macht van de staat; formele wetgever verkrijgt primaat tot regulering waterschappen ten koste van de provinciebesturen	Uitbreiding van de macht van het provinciebestuur; een zbo komt in beginsel minder onafhankelijkheid toe dan een openbaar lichaam
Decentralisatie	Functioneel en territoriaal gedecentraliseerd, openbaar lichaam op regionaal stroomgebied-niveau	Functioneel gedeconcentreerd op rijksniveau; nog wel mogelijkheid tot het creëren van interne diensten per regio	Functioneel gedeconcentreerd op (inter)provinciaal niveau. Mogelijkheid tot territoriale decentralisatie binnen provincies

Tabel 3: Eigenschappen van het waterschap als functioneel openbaar lichaam, als landelijk zbo en als bestuurscommissie (provinciaal zbo)

	Openbaar lichaam met gesloten huishouding (functioneel lichaam van bestuur)	Zbo in de zin van de Kzbo's	Provinciale bestuurscommissie als zbo
Verordenende bevoegdheid	Ja	Ja, mits gekozen wordt voor het participatietype	Ja, mits gekozen wordt voor het participatietype
Belastingheffende bevoegdheid	Ja	Nee	Nee
Overige bevoegdheden met beleidsvrijheid (bestuursdwang, vergunningen, leggers, etc.)	Ja	Ja, mits gekozen wordt voor het participatietype	Ja, mits gekozen wordt voor het participatietype, en de aard van de bevoegdheid zich niet tot overdracht verzet (artikel 152 Pw)
Mogelijkheid tarieven te heffen voor geleverde diensten	Ja	Ja	Ja, mits voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 152 lid 2 sub g, juncto artikel 223 Pw
Mogelijkheid tot het verdelen van bevoegdheden over meerdere organen	Ja	Ja, mits een zbo-cluster wordt gecreëerd	Nee
Mogelijkheid tot instelling (provincie)grensoverschrijdend waterschap	Ja	Ja	Ja

Tabel 4: Mogelijkheden van het waterschap als openbaar lichaam, zbo op rijksniveau, of provinciale bestuurscommissie

6.12 Conclusies

In dit hoofdstuk is bekeken in hoeverre bestuurscommissies en zbo's in de zin van de Kzbo's geschikt zouden zijn voor de uitvoering van de waterstaatshuishouding. Geconcludeerd kan worden dat hoewel de bestuurscommissie en het landelijk zbo inderdaad een aantal overeenkomsten vertonen, er een aantal belangrijke verschillen zijn die voor- en nadelen opleveren voor de uitvoer van waterstaatstaken.

Belangrijk zijn de verschillen die voortkomen uit het niveau waarop de zbo's georganiseerd zijn. Het omvormen van de waterschappen naar een landelijk zbo zou namelijk aanzienlijke verschuivingen in het Nederlands openbaar bestel met zich meebrengen. Het primaat ter instelling en regulering ligt dan immers bij de rijksoverheid. Dit is enigszins vreemd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en decentralisatie, vooral wanneer het waterschaps-zbo intern weer diensten gaat creëren per stroomgebied. Daarnaast zullen de provincies niet langer de primaire beleidskaders scheppen voor adequaat waterbeheer. Deze bevoegdheden zullen overgedragen moeten worden aan de staat. Dit betekent een behoorlijke verandering ten opzichte van het huidige stelsel, waarin de provincies primair bevoegd zijn om deze beleidskaders (Provincie Utrecht, 2011).

Wordt gekozen voor de bestuurscommissie dan kan het waterschap in elk geval op decentraal niveau blijven bestaan. Het primaire mandaat tot het houden van toezicht en de bevoegdheden tot instelling en regulering van waterschappen, blijven bij de provincies. Ook blijft het mogelijk interprovinciale waterschappen op te richten, en om waterschappen binnen provincies territoria toe te wijzen. Een nadeel van de bestuurscommissie is daarentegen het gebrek aan rechtspersoonlijkheid, wat verder afbreuk doet aan de financiële onafhankelijkheid van het waterschap. Bovendien meldt de wet in het geval van de bestuurscommissie expliciet dat er bekeken moet worden welke bevoegdheden zich niet lenen voor overdracht. Hoewel dit impliciet ook geldt voor landelijke zbo's, is de keuze van de wetgever om deze bepaling op te nemen een bevestiging dat terughoudend moet worden omgegaan met het inzetten van bestuurscommissies met verregaande bevoegdheden.

Ongeacht welke vorm van het zbo gekozen wordt, er blijven nog wel een aantal nadelen kleven aan de uitvoering van de waterstaatshuishouding door dergelijke organen. Vooral de financiële onafhankelijkheid van de waterschappen komt aanzienlijk onder druk te staan. Men kan zich afvragen in hoeverre dit een wenselijke ontwikkeling is in een laaggelegen en waterrijk land als Nederland (zie bijvoorbeeld ook Havekes, 2009, p.32-39 over het belang van een goede waterstaatshuishouding). Daarnaast blijft het zbo een relatief omstreden vorm binnen het openbaar bestuur, dankzij de legitimiteitsproblemen die ontstaan wanneer een orgaan onttrokken wordt aan de democratisch controle van het overkoepelende bestuurslichaam. De vraag rijst daarmee of een eventuele omvorming van het waterschap niet evenveel, of zelfs meer, problemen veroorzaakt dan dat ze oplost. Verder is de concentratie van uitvoerende en verordenende bevoegdheden problematisch in licht van de machtenscheiding.

7. Conclusies

Dit onderzoek had tot doel om uit te zoeken in hoeverre het mogelijk zou zijn de waterstaatshuishouding onder te brengen bij een zbo. Dit vraagstuk is dan met name vanuit een staatsrechtelijk en rechtstatelijk perspectief bezien. De antwoorden van het onderzoek kunnen hopelijk een ondersteuning bieden in het debat over de toekomst van de waterschappen, mede met het oog op de problemen die een aantal partijen hebben geconstateerd met betrekking tot de huidige organisatiewijze van de waterschappen.

Daartoe is allereerst bezien welke voordelen de status als (functioneel) openbaar lichaam de waterschappen brengt. De aanzienlijke onafhankelijkheid, de democratische legitimatie, en de mogelijkheid zwaar ingrijpende bevoegdheden toe te kennen aan openbare lichamen zijn hiervan het meest in het oog springend. Als openbaar lichaam is het waterschap immers, dankzij haar democratische legitimatie, bevoegd belasting te heffen, verordeningen op te stellen, handhavend op te treden, etc. Als democratische entiteit zijn openbare lichamen in beginsel ook geschikt voor alle typen beleidsproblemen, juist dankzij deze uitgebreide legitimatie.

Wat betreft zbo's is vervolgens gesteld dat deze organisaties inderdaad op veel punten een goed alternatief lijken te vormen voor het openbaar lichaam. Feit is dat zbo's, evenals het waterschap als functioneel openbaar lichaam, hulpstructuren vormen in aanvulling op de hoofdstructuur van gemeentes, provincies en de staat. Zo hebben zowel de waterschappen als zelfstandige bestuursorganen specifieke taakstellingen. Bovendien genieten zbo's een redelijke mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het democratisch complex van het overkoepelende bestuurslichaam. Zbo's zijn namelijk niet hiërarchisch ondergeschikt aan de politieke leiding van het bestuurslichaam, wat betekent dat het verzelfstandigde orgaan geen gehoor hoeft te geven aan specifieke aanwijzingen. Wel blijft de politieke leiding systeemverantwoordelijk.

Zbo's hebben ook echter een keerzijde; het is een omstreden organisatievorm. Hoewel er mogelijkheden bestaan tot participatie, inspraak en zelfs directe verkiezingen, worden deze niet als gelijkwaardig gezien aan de legitimatie van een democratisch openbaar lichaam. Dit betekent dat het voor een zbo niet mogelijk is belastingen te heffen, en dat in de ogen van de regering enigszins terughoudend moet worden omgegaan met het onttrekken van bevoegdheden aan het democratisch complex. Dergelijke democratische gebrekken hebben ertoe geleid dat zbo's (in elk geval op nationaal niveau) zwaarder gereguleerd zijn middels de Kzbo's, en dat het aantal zbo's aan het dalen is (Schillemans, 2005; Zijlstra 2008, p.206-207).

7.1 Het waterschap als zbo in de zin van de Kzbo's

Als we de vraagtekens even voor zich laten, is het interessant om uiteen te zetten hoe een waterschap als zbo op niveau van de rijksoverheid er uit zou kunnen zien. In deze paragraaf zal ik een aantal noodzakelijke aanpassingen op een rij zetten, die nodig zijn om een waterschap als zbo in de zin van de Kzbo's te creëeren.

Allereerst moet bedacht worden dat het waterschap nu niet langer op regionaal niveau georganiseerd wordt. Derhalve vervalt het primaat van de provincies en krijgt de formele wetgever de primaire bevoegdheid tot instelling en regulering van de waterschappen. Ook is het zo dat zbo's

doorgaans voor het hele land gelden. Van Nehmelman, Steenman en Tappeiner (2010) leen ik daarom de aanbeveling om bij een landelijke constructie te kiezen voor een zbo dat intern is opgesplitst in een aantal regionale diensten. Dit heeft als voordeel dat nog steeds gekozen kan worden voor een stroomgebiedbenadering.

Ten tweede zal het waterschap vormgegeven moeten worden als een zbo van het participatie-type, wil men een deel van de verordenende bevoegdheden behouden. Echter, aangezien ook participatie-zbo's niet als volwaardige democratieën gezien worden, zal een belangrijk deel van de legitimatie van de waterschappen bij deze optie via het parlement moeten lopen (zoals ook de conclusie van Nehmelman, Steenman, en Tappeiner (2010, p. 25) is). Om die reden is het verstandig een goede afweging te maken welke bevoegdheden bij de waterschappen komen te liggen, en welke naar het ministerie van verkeer en waterstaat worden overgeheveld. Wat betreft belastingen bestaat er geen andere optie dan deze bevoegdheden niet langer door de waterschappen te laten uitvoeren. Voor andere bevoegdheden zal bekeken moeten worden of de inspraak van belanghebbenden afdoende is.

Voor bevoegdheden als vergunningverlening, het opstellen van peilbesluiten en leggers, etc., lijkt mij het verstandig om deze zoveel mogelijk bij het waterschap te laten. Hiermee wordt namelijk een waarborg voor de onafhankelijke uitvoering van deze bevoegdheden ingebouwd. Daarentegen is het wellicht beter om handhavingsbevoegdheden als bestuursdwang en de bestuurlijke boete, die relatief heftig ingrijpen in de rechtspositie van een individuele burger, over te hevelen naar het ministerie. Deze constructie zou dan erg veel lijken op de relatie die bijvoorbeeld de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) reeds heeft met het ministerie van volksgezondheid, welzijn en sport. Het IGZ constateert wederrechtelijke situaties en het ministerie voert de bestuursrechtelijke handhaving uit (Buijsen & Hermans, 2010, p.604-606). Het voordeel van een dergelijke constructie is dat in het geval van (veronderstelde) willekeur bij het gebruik van bestuursdwang, er nog steeds iemand volledig democratisch aansprakelijk is. Ook zal in de organieke wetgeving opgenomen moeten worden dat het waterschap rechtspersoonlijkheid heeft.

Een tweede voordeel van een constructie waarbij de minister een aantal bevoegdheden overneemt, is dat er minder macht in één zbo wordt geconcentreerd. Zoals gezegd wordt de democratische legitimatie van zbo's als problematisch gezien. Daarnaast wordt vanuit het oogpunt van machtenscheiding vaak aangeraden verordenende en uitvoerende bevoegdheden zoveel mogelijk te verdelen over meerdere organen. Hoewel de verdeling geenszins perfect zal zijn in een situatie waarin de minister een aantal bevoegdheden overneemt, kan een dergelijke overheveling in ieder geval een paar legitimiteitsvraagtekens van het nieuwe waterschapszbo wegnemen. Bovendien kan overwogen worden om een zbo-cluster te maken. Een eerste optie in dit licht is het creëren van een cluster waarbij verschillende typen bevoegdheden (verordenend en uitvoerend bijvoorbeeld) over meerdere organen wordt verdeeld. Een andere optie is het verdelen van de diverse waterschapstaken (waterstaatsveiligheid, afvalwaterzuivering, waterkwaliteit en waterkwantiteit) over meerdere zbo's. Rechtstatelijk gezien leveren deze opties een ietwat betere machtsverdeling op, hoewel bedacht moet worden dat de zbo's in de praktijk tezamen één organisatie zullen vormen. Het creëren van een cluster-zbo levert derhalve vooral in rechtstatelijk opzicht voordeel op.

In democratisch opzicht is verder relevant dat de trits belang betaling zeggenschap definitief wordt doorbroken. Omdat de waterschappen in belangrijke mate niet langer over hun eigen financiën gaan,

vallen de relaties belang-betaling en betaling-zeggenschap uiteen. Dit betekent dat onder dit systeem het belang van corporatistische inspraak (op welke manier deze dan ook geregeld is) verminderd zal worden.

7.2 Het waterschap als provinciale bestuurscommissie

Ook voor het waterschap als bestuurscommissie zal ik kort aanstippen waar de belangrijkste wijzigingen nodig zijn, mocht men voor een omvorming naar dit type orgaan kiezen. Gebleken is al dat de bestuurscommissie op een groot aantal punten dezelfde mogelijkheden heeft als een zbo op rijksniveau (zie bijvoorbeeld ook tabellen 3 en 4). Een waterschap als bestuurscommissie zal ingericht moeten worden als participatie-zbo om de verordenende bevoegdheden te legitimeren. Eventueel kan hierbij gekozen worden voor directe verkiezingen door de achterban.

Evenals zijn landelijke tegenhanger heeft de bestuurscommissie echter geen volwaardige democratie. Om die reden zal de invloed van het provinciebestuur als belangrijke kaderschepper en toezichthouder alleen maar toenemen. Bovendien kan een waterschap als bestuurscommissie, net als een landelijk zbo, geen belastingen heffen. Dergelijke bevoegdheden zullen uitgevoerd moeten worden door provinciale staten, hetgeen de financiële onafhankelijkheid van de bestuurscommissie niet ten goede komt.

Als provinciaal orgaan komt de bestuurscommissie wel meer tegemoet aan het decentralisatiebeginsel. Het is voor het provinciebestuur bij deze optie mogelijk de waterschappen territoria toe te wijzen waarbinnen zij hun bevoegdheden mogen uitoefenen. Het is, zoals gezegd, zelfs mogelijk grensoverschrijdende bestuurscommissies op te richten. De stroomgebiedbenadering kan daarmee behouden worden. Bovendien blijft de provincie, net als reeds het geval is, na omvorming de primaire toezichthouder ten opzichte van de waterschappen.

Zoals in de paragraaf over financiële onafhankelijkheid in hoofdstuk 6 is aangehaald, is het in sommige omstandigheden mogelijk voor bestuurscommissies om rechten te heffen op eigendommen van de provincies bestemd voor de publieke dienst. Over de exacte regeling verwijs ik naar de desbetreffende paragraaf. Hier volstaat de melding dat de vervuilingsheffing wellicht via een omweg als een recht in plaats van een belasting geheven kan worden. Qua inkomsten zal dit echter maar een druppel op een gloeiende plaat zijn. De inkomsten komen bovendien ten goede van de provincie als rechtspersoon, daar het niet mogelijk is rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan een bestuurscommissie.

Voor bestuurscommissies gelden dezelfde bedenkingen inzake de concentratie van macht in één orgaan als voor landelijke zbo's. De mogelijkheid zbo-clusters op decentraal niveau te maken is mij echter niet bekend. Is men bereid afstand te doen van de huidige 'all-in' waterschappen, dan kan men wel overwegen verschillende bestuurscommissies voor verschillende waterschapstaken te creëren. Aangezien bestuurscommissies mijn inziens niet bedoeld zijn voor zeer zware taakuitoefening zou dit een verbetering zijn boven één commissie die alle waterschapstaken op zich neemt.

7.3 Oordeel: welke organisatievorm is het meest geschikt?

Alles bij elkaar luidt mijn conclusie dat, hoewel zbo's op een aantal punten een goed alternatief lijken te zijn, de vorm van het openbaar lichaam altijd nog de beste waarborg biedt voor een adequate uitvoering van de regionale waterstaatshuishouding. Dit onderzoek heeft als aanleiding de

veronderstelde problemen die de huidige waterschapsdemocratie plagen. Dit zou de legitimiteit van waterschappen niet ten goede komen. Ook zou er sprake zijn van bestuurlijke drukte, hetgeen opgelost kan worden door de waterschappen als zbo elders onder te brengen.

Het punt is echter dat zbo's hun eigen aanzienlijke legitimiteitsproblemen kennen. De regering acht het problematisch dat bevoegdheden onttrokken worden aan de controle van democratisch gelegitimeerde organen. Het feit dat middels een participatie-zbo inspraak geregeld kan worden lijkt hier weinig aan af te doen, aangezien deze inspraak niet als gelijkwaardig wordt gezien aan de democratische legitimatie van een openbaar lichaam. Het doel van dergelijke inspraakmodi is immers slechts de bevordering van participatie; niet het creëren van een systeem van democratische zelfbinding. De legitimiteitsproblemen die ontstaan door het gebrek aan democratische controle zijn sinds het rapport van de commissie Kohnstamm in 2005 afdoende reden om zeer terughoudend om te gaan met het instellen van nieuwe zbo's.

Bevoegdheden tot het heffen van belastingen eisen bovendien een volledige democratische legitimatie, zoals ook Nehmelman, Steenman en Tappeiner (2010) concluderen. Dit betekent dat zbo's in geen geval over dergelijke bevoegdheden mogen beschikken. Het gebrek aan dergelijke bevoegdheden zou de onafhankelijkheid van het waterschap niet ten goede komen. De angst is namelijk dat wanneer de staat of de provincie over de financiën van het waterschap gaan, er mogelijk bespaard wordt op waterstaatsveiligheid ten koste van andere beleidsthema´s (Boogers & Tops, 2000).

Verder kan gesteld worden dat, hoewel de waterstaatshuishouding een functioneel afgebakende taak is, er bestuursrechtelijk een aanzienlijk scala aan bevoegdheden bij de uitvoering van deze taak komt kijken. Afgezien van de al besproken belastingen beschikt het huidige waterschap ook over handhavingsbevoegdheden, lichte verordenende bevoegdheden, vergunningverlenende bevoegdheden en uitvoerende bevoegdheden. Zelfs al wordt gekozen voor een zbo-cluster (meerdere zbo's in één organisatorisch verband) met participatiemechanismen, is dit mijn inziens een omvangrijk bevoegdhedenpakket. Dit temeer aangezien veel van deze bevoegdheden een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid kennen. Gezien de legitimiteitsproblemen die zbo's kennen is het wellicht onverstandig een dergelijke mate van openbaar gezag aan dergelijke organen toe te kennen. Gebleken is dat de waterstaatshuishouding ten dele ook een ongetemd ethisch probleem is, juist door de zwaarte en omvang van het voornoemde scala aan bevoegdheden. Een functioneel bestuurslichaam is evenals het zbo een hulpstructuur, maar bezit in rechtstatelijk opzicht betere mogelijkheden voor de legitieme uitvoering van dergelijke taken en beleidsproblemen.

Het alternatief is om een deel van de bevoegdheden aan het democratisch complex toe te kennen, zoals ik hierboven al heb bepleit voor handhavende bevoegdheden. Hoewel dit tot op zekere hoogte een goede oplossing is, moet wel bedacht worden dat dit wederom afbreuk doet aan de onafhankelijke, decentrale uitvoering van de waterstaatshuishouding.

Ten slotte zijn er nog de nadelen die specifiek voor bestuurscommissies en zbo's op rijksniveau gelden. Zoals eerder gezegd is het organiseren van de regionale waterstaatshuishouding op nationaal niveau niet geheel in lijn met het decentralisatiebeginsel. Voor bestuurscommissies geldt het gebrek aan rechtspersoonlijkheid als extra nadeel. Verder wil ik hier nog even aanhalen dat zbo's momenteel enigszins 'uit de mode' zijn. Dit betekent dat, afgezien van de inhoudelijke bezwaren

tegen een waterschap als zbo, dit ook niet de juiste tijd is om een relatief zware taak aan democratische legitimatie te onttrekken (Zijlstra, 2008, p.208-209).

7.4 Aanbeveling

De belangrijkste aanbeveling is derhalve om het waterschap als functioneel lichaam van bestuur in stand te houden. Het openbaar lichaam biedt veel keuzeruimte voor de inrichting van haar democratie, en het is mijn inziens aan te raden via deze invalshoek een antwoord te vinden voor de legitimiteitsproblemen van het waterschap. In de inleiding is al gesteld dat Rutte het voornemen heeft om de verkiezingen voor de categorie ingezetenen getrapt, dat wil zeggen via de gemeenteraden, te laten verlopen. Aangezien de waterschapsdemocratie, in lijn met wat Boogers en Tops (2000) stellen, meer een controleinstrument dan een partijpolitieke arena is (of zoals Boogers en Tops het noemen, een waarborgdemocratie), biedt dergelijke getrapte controle wellicht afdoende legitimatie voor de bevoegdheden van het waterschap.

Men moet zich bovendien afvragen of omvorming van het waterschap niet meer schade aanricht dan dat het repareert. Aangezien bevoegdheden met aanzienlijke beleidsvrijheid alleen aan een zbo van het participatietype toegekend kunnen worden, blijven er modi van inspraak nodig. Wordt gekozen voor directe verkiezingen dan is omvorming zeker geen oplossing voor de lage opkomst bij de huidige waterschapsverkiezingen. Bovendien hebben deze modi van inspraak in juridisch opzicht een minder legitimerende werking dan de verkiezingen van een openbaar lichaam. Er worden dus (nagenoeg) geen problemen opgelost, maar er worden wel nieuwe problemen gecreëerd in de vorm van de legitimiteitsvraagstukken omtrent zbo's en de bevoegdheden die verzelfstandigde organen niet mogen hanteren. Bovendien gaat het omvormen van een complete overheidslaag naar zbo-vorm in tegen de tendens van dit moment om zeer terughoudend om te springen met het instellen van nieuwe zbo's (Zijlstra, 2008, p.208-209). Derhalve is mijn slotstelling dat zbo's inderdaad in sommige opzichten goede mogelijkheden bieden voor de uitvoering van de regionale waterstaatshuishouding, maar dat de hindernissen die aan het licht zijn gekomen in dit onderzoek tezamen te omvangrijk zijn om op dit moment een omvorming van het waterschap naar een zbo wenselijk te achten.

7.5 Verder onderzoek

In deze laatste paragraaf zal ik even kort een aantal onderwerpen aanstippen waar verder onderzoek wellicht gewenst is. Ten eerste is interessant hoe de waterschapsdemocratie zich zal ontwikkelen zodra gemeenteraden de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur benoemt. Een onderzoek naar bijvoorbeeld de representativiteit van de benoemde bestuurders valt daarom aan te bevelen. Dit schept ook meer duidelijkheid vanuit politicologisch opzicht of het openbaar lichaam inderdaad de meest wenselijke organisatievorm voor de waterschappen is. Immers, in dit onderzoek is legitimatie vooral vanuit een juridisch perspectief behandeld. Het juridisch perspectief is echter enigszins gelimiteerd, aangezien het niet beoordeelt in hoeverre een verkiezing in de ogen van burgers ook daadwerkelijk een legitimerende functie vervult. Een bevoegdheid die rechtstatelijk gezien afdoende gelegitimeerd is, zou bijvoorbeeld weinig grond kunnen vinden in de morele opvattingen van burgers, en derhalve in dat licht illegitiem kunnen zijn (Gilley, 2009, p.6-7).

In dit onderzoek is verder aan de orde gekomen dat het onderscheid tussen zbo's en functionele openbare lichamen vrij onduidelijk, en geenszins absoluut is. Met beide organisatievormen lijkt op het eerste gezicht praktisch hetzelfde mogelijk. Specifieke controle-instrumenten zijn geoorloofd, beide organisaties kennen inspraakmogelijkheden, beide organisaties staan op afstand van de

algemene democratieën, etc. Geconcludeerd is echter dat, omwille van de democratische zelfbinding van openbare lichamen, deze organisatievorm enigszins meer autonomie toekomt. Zbo's zijn immers niet bedoeld om te functioneren als zelfbindende rechtsgemeenschappen. Het strekt echter tot aanbeveling om in de toekomst meer onderzoek te doen tussen het onderscheid en de plaats in het openbaar bestel van beide organisatievormen. Vooral een mening van de regering zou in dit licht wenselijk zijn, om de onduidelijkheid definitief te weg te nemen.

Ten slotte zou extra onderzoek naar de democratische mogelijkheden van participatie-zbo's gewenst zijn. Aan bod is gekomen dat participatie-zbo's inspraak kunnen organiseren, eventueel zelfs via democratische verkiezingen. Aan de legitimerende werking van deze inspraak wordt echter, behalve door Zijlstra (1997), weinig aandacht besteed. Zo stelt de regering enerzijds dat het mogelijk is participatie-zbo's op te richten wanneer een hoge mate participatie gewenst is, en anderzijds dat zbo's lijden onder een democratisch tekort (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Nu is het inderdaad zo dat participatie middels belangeninspraak niet bedoeld is als vervanging voor de democratische verkiezingen van een openbaar lichaam. Echter, meer duidelijkheid over de exacte wijze waarop belangeninspraak extra legitimatie biedt, en hoever deze legitimatie dan reikt, zou wenselijk zijn.

Referenties:

Actualiteiten Mededingingsrecht (2010). De NMa verliest de gastransporttariefzaak, maar wint beleidsvrijheid. *Actualiteiten Mededingingsrecht,* 3, 51-53

Algemene Rekenkamer (2012). *Kaderwet zbo's: reikwijdte en implementatie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Bastow, S., Dunleavy, P., Margetts, H., Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of public administration research and theory,* 16 (3), 467-494

Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2007). *Zbo's binnen kaders: rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's.* verkregen op 9-07-2012, van: http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20071102/zbo_s_binnen_kaders_rapportage_op/document3/f=/w27426hbijlage.pdf

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector.* Den Haag: Uitgeverij LEMMA

Binnenlands Bestuur (2010). *IPO wil waterschappen onderbrengen bij provincie*. Verkregen op 8-09-2011 van: http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nieuws/ipo-wil-waterschappen-onderbrengen-bij-provincie.157103.lynkx

Boogers, M.J.G.J.A., Tops, P. (2000). Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen. *Bestuurswetenschappen,* 54 (4), 288-303

Buijsen, M.A.J.M., Hermans, H.E.G.M. (2010). *Recht en gezondheidszorg.* Amsterdam: Reed Business

Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P., Widdershoven, R.J.G.M. (2006). *Beginselen van de democratische rechtsstaat.* Alphen aan den Rijn: Kluwer

Cammelbeeck, T.D., Kummeling H.R.B.M., Modderkolk, A.J. (2007). *Gemeentewet en Provinciewet.* Deventer: Kluwer

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Persbericht. Opbrengst heffingen lokale overheden stijgt met 3,2 procent.* Verkregen op 29-06-2012, van: http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/ED67829A-064A-4CC8-8F49-74A7E4320E3F/0/pb12n004.pdf

Chalmers, D., Davies, G. & Monti, G. (2010). *European Union Law.* Cambridge: Cambridge University Press.

Commissie Boorsma (IPO-commissie versterking bestuurlijke slagkracht provincies) (2002). *Financiele slagkracht van de provincies.* Rijswijk: RS Drukkerij BV

Commissie Oosting (Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen) (2007). *Van specifiek naar generiek.* Den Haag: Ministerie van BZK.

Commissie Doelmatig Waterbeheer (n.b.). *Doelmatig waterbeheer.* Verkregen op 10-01-2012 van:
http://www.adviescommissiewater.nl/actueel/berichten/2010adviesdoelmatigwaterbeheer.aspx

Commissie van Advies Inzake de Waterstaatswetgeving (2009). *Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur.* Verkregen op 10-06-2011 van:
http://www.cawsw.nl/extdomein/cawsw/Images/CAW%202009-079%20Eindadvies%20Waterschapsverkiezingen_tcm71-244392.pdf

De Jong, P., Meijerink, S. (2006). Democratische legitimatie: De achilleshiel van het waterschap? *Bestuurskunde*, 1, 32-40

De Ridder, J., Zijlstra, S.E. (2010). Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer, P. de Jong (Eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde* (pp. 255-262). Den Haag: Boom/Lemma.

Dicke, Steenhuizen (2006). Waterschappen en de borging van publieke waarden. *Bestuurskunde,* 1, 16-24

Dijstelbloem, H., Den Hoed, P., Holtslag, J.W., Schouten, S. (2010). *Het gezicht van de publieke zaak, openbaar bestuur onder ogen.* Amsterdam: Amsterdam University Press

Edelenbos, J., Gerrits, L., de Graaff, T. (2009). Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 63(3), 44-61

Eijlander, P.H. (1999). Zelfstandig bestuur: maatschappelijke verantwoording of bestuurlijk toezicht? *RegelMaat,* 1, 31-38

Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance - Problems and Potentials. In: *Theories of Democratic Network Governance*, edited by: Eva Sørensen and Jacob Torfing (pp. 274-297). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gilley, B. (2009). *The right to rule: how states win and lose legitimacy.* New York: Columbia University Press

Franssen, J. (2011). *Rust in de verhoudingen.* Vekregen op 16-01-2012 van:
http://www.ipo.nl/sites/default/files/documents/rust_in_de_verhouding_jan_franssen_in_waterschap_06_2011.pdf

Havekes, H.J.M. (2009). *Functioneel Decentraal Waterbestuur: Borging, Bescherming en Beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar.* Den Haag: Sdu Uitgevers

Hoeben, C. (2012). *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

Holterman, T.H. (1995). *Constanten in het publiekrecht: met het oog op besturen.* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

InOverheid (2010). *'Nederland kan met minder waterschappen af'.* Vekregen op 12-10-2012 van: http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1948880/nederland-kan-met-minder-waterschappen-af.html

Interprovinciaal Overleg, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Unie van Waterschappen, Vewin, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). *Bestuursakkoord Water.* Den Haag: KDR Marcom

Konijnenbelt, W., Van Male, R., Van Wijk, H.D. (2008). *Hoofdstukken van bestuursrecht.* Den Haag: Elsevier Juridisch

Kortmann, C.A.J.M. (2001). *Constitutioneel Recht.* Kluwer: Deventer.

Mackor, A.R. (2008). P*restatienormen: over prestatiemeting (in opdracht) van de overheid*. In Mackor, A.R. & Westerman, P.C. (eds.), vormen van (de?)regulering (p. 73-92), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Meijerink, S. (n.b.). *De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen.* Vekregen op 15-2-2012 van: http://www.waternetwerk.nl/downloads/agenda/RbBRwCmFYasKIGtq.pdf

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005). *Kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid».* Kst 25268 nr. 20. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Discussienotitie "maatwerk in het middenbestuur".* Vekregen op 25 juli 2012, van: http://www.sre.nl/upload/114667_822_1151065195125-middenbestuur1.pdf

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000). *Memorie van toelichting: Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).* Kst 27426 nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur).* Kst 28384 nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Memorie van toelichting: Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen.* Kst 33017 nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Minister van Economische Zaken (2008). *Brief van de minister van economische zaken: zelfstandige bestuursorganen.* Kst 25268 nr. 53. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Memorie van toelichting wet uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (wet SUWI).* Verkregen op 7-07-2012, van: http://www.st-ab.nl/wetsuwimvt.htm

Montfort, C.J., Neelissen, P., Van Esther, H. (2009). *Verslaggeving en verantwoording bij ZBO's en RWT's*. In T.A. Thiel, F.D.J. Schaik, M. Dees, G.T. Budding (Eds.), Handboek Publiek

management, Externe verslaggeving van publieke organisaties (pp. 123-148). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Nehmelman, R., Steenman, S., Tappeiner, I.U. (2010). *Staatsrechtelijke en bestuurskundige gevolgen bij een mogelijke wijziging van de organisatiestructuur van de waterschappen.* Utrecht: Universiteit van Utrecht

Peters, J.A.F. (1997). *Publiekrechtelijke rechtspersonen.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink

Politiek Compendium (1997). *Hoofdstructuur van functioneel bestuur.* Verkregen op 15-01-2012 van: http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vh4vamkbu2zx

Pröpper, I., Kessens, H., Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie: Samenwerking decentrale overheden.* Vught: Partners+Pröpper

Provincie Utrecht (2011). *Toezichtnota deel 3: Relatie provincie Utrecht met de waterschappen.* Verkregen op 20-06-2012, van: http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.provincie-utrecht.nl%2Fpublish%2Flibrary%2F1082%2Ftoezichtnota_deel_3_28-06-11.pdf&ei=uZfwT9_uN4jd8gO-sOmADQ&usg=AFQjCNGNRTt9lMP07OCSBQk9pFXaE606aw

Provincie Zuid-Holland (2010). *Nota toezicht op de waterschappen: deel A.* Den Haag: Provincie Zuid-Holland

Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.* 'S- Gravenshage: Raad van State

Raad van State (2009). *Decentraal wat moet, tenzij het alleen centraal kan: tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.* 'S- Gravenshage: Raad van State

Raad voor het Openbaar Bestuur (2001). *Water in Orde.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur

Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). *Andere openbare lichamen in de grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 Grondwet deel 3.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur

Scheltema, M., Scheltema, M.W. (2008). *Gemeenschappelijk recht: wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht.* Alphen aan den Rijn: Kluwer

Schillemans, T. (2005). *Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing*. In: W. Bakker en K. Yesilkagit, Publieke verantwoording. Jaarboek 2004 Beleid en Maatschappij. Amsterdam: Boom, p. 71 – 97.

Schroten, K. (2000). *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (2011). *Memorie van Toelichting: Wijziging van de Waterschapswet in verband met het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden.* Kst 33097 nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat & Staatssecretaris van Financiën (2006). *Memorie van Toelichting: Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel).* Kst 30601 nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

Tonnaer, F. (1988). *Inleiding tot het recht van de lagere rechtsgemeenschappen.* Lelystad: Koninklijke Vermande

Van Buuren, A., Van Thiel, S. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode? *Bestuurswetenschappen*, 5, 1-33

Van den Berg, J.T., Van Hall, A., Van Rijswick, H.F. (2003). *Waterstaats- en waterschapsrecht.* Deventer: Kluwer

Van der Pot, C.W., Elzinga, D.J., De Lange, R. (2006). *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht.* Deventer: Kluwer

Van Dijk, M.P., Figuerres, C.M., Jansen, A.P.A.M., Koemans, A.M.H.Th., Lazaroms, R.J.J., Raven, B.W., Uijterlinde, R.W. (2003). *Succes factors in self-financing local water management: a contribution to the Third World Water Forum in Japan 2003.* Den Haag: Unie van Waterschappen

Van Thiel, S. (2001). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen: uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen,* 2, 189-193

Van Wijland, G. (2011). *Motie over waterschappen weggehoond.* Verkregen op 16-01-2012 van: http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/motie-over-waterschappen-weggehoond.2755047.lynkx

Zijlstra, S.E. (1997). *Zelfstandige Bestuursorganen in een Democratische Rechtstaat.* Amsterdam: Reed Business

Zijlstra, S.E. (2008). *Bestuurlijk Organisatierecht.* Deventer: Kluwer