

Vergaderjaar 2011–2012

27 625

Waterbeleid

Nr. 255

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2012

Op 6 december 2011 heeft uw Kamer de Motie Schouw c.s.¹ aangenomen. Deze motie luidt als volgt:

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

- overwegende, dat de huidige organisatie van de waterschappen efficiënter kan;
- overwegende, dat het onderbrengen van de waterschapstaken bij andere bestuurslagen – zoals de provincies – een bijdrage levert aan het verminderen van de bestuurlijke drukte;

verzoekt de regering voor mei 2012 een onderzoek aan de Kamer toe te zenden hoe deze reorganisatie in de toekomst vorm kan worden gegeven, en gaat over tot de orde van de dag.

In reactie hierop heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brieven van 15 december 2011 en 30 januari 2012² aangegeven op welke wijze het kabinet omgaat met de beantwoording van deze motie. Met deze brief beantwoord ik, mede namens de minister van BZK, de motie.

De motie beoogt efficiëntie te verhogen en de bestuurlijke drukte te verminderen. Het gaat dus nadrukkelijk niet om de waterschapstaken zelf en de wijze waarop die nu door de waterschappen worden uitgevoerd. Dat is voor mij van belang aangezien de waterschappen een belangrijke rol hebben bij het uitvoeren van de grote opgaven in het waterbeheer. Ook ik richt mij in mijn beleid op een efficiënte organisatie van het waterbeheer en op vermindering van bestuurlijke drukte. Echter, ik verschil met u van opvatting over de wijze waarop deze doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden. In de motie staat dat deze doelen kunnen worden bereikt door de waterschapstaken onder te brengen bij een ander bestuursorgaan. Het kabinet acht echter andere wegen beter.

¹ Kamerstuk 33 000 VII nr. 98.

² Kamerstukken 33 000 VII nrs. 108 en 114.

1. Kabinetsbeleid

In het regeerakkoord is afgesproken dat de waterschappen een substantieel deel gaan bijdragen in de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en dat zij de bestrijding van de muskusratten overnemen van de provincies. In het regeer- en het gedoogakkoord en de financiële bijsluiter daarbij is een besparing van € 100 miljoen vanaf 2015 op de rijksbegroting vastgelegd. Dit is in aanvulling op € 100 miljoen bijdrage aan de waterveiligheid die de waterschappen sinds 2011 betalen (Spoedwet € 100 miljoen). Daarnaast is vastgelegd te blijven werken aan een doelmatiger waterbeheer. Het kabinetsbeleid met betrekking tot de waterschappen is dan ook primair gericht op het realiseren van meer doelmatigheid en het verminderen van de bestuurlijke drukte. Om deze doelen te bereiken heeft het kabinet al veel in gang gezet. Een belangrijke mijlpaal hiervoor is het Bestuursakkoord Water¹ dat ik vorig jaar samen met voorzitters van de Unie van Waterschappen, de VNG, het IPO en de Vewin (vereniging van waterbedrijven in Nederland) heb ondertekend. Hierin is afgesproken te komen tot een doelmatigheidswinst, die oploopt naar € 750 miljoen in 2020. Momenteel worden deze afspraken verder uitgewerkt en waar nodig wettelijk verankerd. Een koers waarmee het Bestuursakkoord Water in gevaar komt, heeft tot gevolg dat de beoogde besparingen niet gerealiseerd worden. Hierdoor wordt «een gat in de begroting» gecreëerd.

Met de waterpartners sta ik voor grote opgaven in het waterbeheer. Het vormgeven van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, het uitwerken van de aanpak voor waterveiligheid en voldoende zoetwater in het Deltaprogramma, het doorzetten van de nakoming van de samenwerkingsafspraken uit het Bestuursakkoord Water en het (internationaal) positioneren van «Water» als topsector zijn hier markante voorbeelden van. De waterschappen zijn bij al deze opgaven een belangrijke partner. Naast de belangrijke financiële doelen moeten we de inhoudelijke doelen in het oog blijven houden.

In het eerste deel van deze beantwoording wordt het huidige kabinetsbeleid op de bestuurlijke inrichting in het waterbeheer uiteengezet. Daarna ga ik uitgebreid in op de overwegingen die zijn gemaakt om juist niet te kiezen voor de oplossing die in de motie wordt voorgesteld.

1.1. Visie bestuurlijke organisatie

De inrichting van het binnenlands bestuur waarmee de overheidstaak wordt vervuld, is gestoeld op de structuur die na 1848 is ontstaan. Het bestaat in de kern uit een dekkend systeem van, naast het Rijk, twee soorten territoriale organen van autonoom algemeen bestuur (gemeenten en provincies) plus een functioneel territoriaal bestuursorgaan (de waterschappen). In de loop van de tijd zijn daar andere bestuursorganen en bestuurlijke eenheden aan toegevoegd en zijn talloze samenwerkingsverbanden daartussen ontstaan.

De uitgewerkte samenhangende visie die dit kabinet heeft op de inrichting van het openbaar bestuur is eind 2011 vastgesteld en aan de Tweede Kamer gezonden.² Ook dit kabinet gaat uit van de drie lagen van algemeen bestuur, aangevuld met het functionele bestuur van de waterschappen. Zij zijn territoriaal ingedeeld op basis van (deel)stroomgebieden. Waterschappen beschikken over een eigen belastinggebied en over eigen bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving. De provincies oefenen het toezicht op de waterschappen uit.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 27 625 nr. 190.

² Kamerstuk 33 047 nr. 1

Het kabinet wil in de komende jaren gebleken knelpunten in de inrichting van het openbaar bestuur wegnemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting vereenvoudigen en een hechte basis leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek. In het regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» zijn in dit verband duidelijke afspraken gemaakt. Zo is afgesproken dat rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich beperken tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur. De wettelijke kerntaken van de waterschappen bestaan uit het beheer van het (regionale) watersysteem, inclusief de zorg voor waterveiligheid en uit de zuivering van het stedelijk afvalwater.

In het regeerakkoord is voorts aangegeven dat taken van de besturen op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau worden gelegd. Het kabinet komt met voorstellen tot vermindering van het aantal bestuurders en het aantal vertegenwoordigers in besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede het aantal Kamerleden. Ook is afgesproken dat het kabinet komt met een voorstel dat inhoudt dat gemeenteraden de waterschapsbesturen kiezen. Verder is afgesproken dat de waterschappen een substantieel deel gaan bijdragen in de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en dat zij de bestrijding van de muskusratten overnemen van de provincies. Dit leidt tot een besparing op de rijksbegroting, die zal oplopen tot 200 miljoen euro vanaf 2015.

1.2. Uitwerking Bestuursakkoord Water

Vanuit de visie op de uitgangspunten op de bestuurlijke inrichting van het waterbeheer in het bijzonder, is het kabinet met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen tot de bestuursafspraken 2011–2015¹ gekomen. De profielen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn hierin uitgewerkt. Op 23 mei 2011 heb ik het Bestuursakkoord Water ondertekend met de drie eerder genoemde koepelorganisaties en de Vewin. Het bestuursakkoord is in het afgelopen voorjaar door de Tweede Kamer behandeld.² In dit akkoord zijn afspraken gemaakt om te komen tot een doelmatiger waterbeheer en de bestuurlijke drukte verder terug te dringen. De positie van de waterschappen als uitvoerende overheid en functionele democratie worden in dit akkoord herbevestigd. De waterschappen zijn een belangrijke partner voor het verwezenlijken van de ambities uit het Bestuursakkoord Water en bij de realisatie van de opgaven van het Deltaprogramma.

Doelmatig Waterbeheer

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat met het uitvoeren van de maatregelen een doelmatigheidswinst wordt behaald die geleidelijk oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro vanaf 2020. Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit 450 miljoen euro in de waterketen, waarvan 380 miljoen bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven, en 300 miljoen euro in het beheer van het watersysteem door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Een deel van de doelmatigheidswinst van de waterschappen wordt gebruikt om de rijksuitgaven op het gebied van waterveiligheid te verminderen. In de periode 2011 tot en met 2013 gaat het om 100 miljoen euro per jaar, in 2014 om 150 miljoen euro per jaar en vanaf 2015 om 200 miljoen euro per jaar.³ De overige doelmatigheidswinst van 550 miljoen euro wordt gebruikt om noodzakelijke investeringen in het waterbeheer te bekostigen, zodat de lokale lasten voor burgers en bedrijven minder stijgen.

¹ Kamerstuk 32 749 nr. 1.

² Tijdens het algemeen overleg Waterkwaliteit van 26 mei 2011, het algemeen overleg Waterkwantiteit van 16 juni en het vervolg algemeen overleg waterkwantiteit van 20 juni 2011 is het Bestuursakkoord Water inhoudelijk behandeld.

³ Deze 200 miljoen euro is als volgt opgebouwd (prijspeil 2010): de overdracht van de bestrijding van muskus- en beverratten van provincies naar waterschappen levert vanaf 2011 19 miljoen euro op. De gedeeltelijke decentralisatie van de aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen van het rijk naar de waterschappen levert in de periode 2011–2013 81 miljoen euro per jaar op, in 2014 131 miljoen euro en vanaf 2015 structureel 181 miljoen euro.

In de voortgangsrapportage Water in Beeld zal jaarlijks aan uw Kamer worden gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het Bestuursakkoord. In mei 2012 ontvangt u de volgende Water in Beeld. Eind 2013 zullen de bereikte prestaties voor het eerst uitgebreid worden gemonitord in de driejaarlijkse monitor.

Verminderen bestuurlijke drukte

De uitvoering van het Bestuursakkoord Water zorgt voor minder kosten, maar ook voor minder bestuurlijke drukte. Het uitgangspunt is «je gaat erover, of niet». Vanuit dit principe zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de overheidslagen in het waterbeheer aangescherpt. Voor alle taken in het waterbeheer zijn afspraken gemaakt om te zorgen dat niet meer dan twee overheden bij een taak betrokken zijn. Beleid en uitvoering worden zo volledig mogelijk gescheiden. De toezichtrelaties worden vereenvoudigd. Er zijn concrete voorstellen in voorbereiding om specifiek toezicht te schrappen. Provincies en waterschappen werken momenteel gezamenlijk aan een praktische invulling van de toezichtrelatie.

Er komen minder plannen. Rijk en provincies maken een integraal omgevingsplan in plaats van aparte plannen voor water, natuur en milieu. Dit wordt vastgelegd in de Omgevingswet. De waterbeheerders maken voor hun gebied een uitvoeringsgericht waterbeheerplan waarin de rapportages voor Europese regelgeving zoals voor de Kaderrichtlijn Water en Richtlijn Overstromingsrisico's zijn opgenomen.

Speciale aandacht gaat op dit moment uit naar het verbeteren van elementen binnen de bestuurlijke organisatie van de waterschappen. Elke keer dat er waterschapsverkiezingen zijn blijkt dat weinig kiezers belangstelling hebben voor de verkiezingen. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken het huidige systeem van waterschapsverkiezingen voor de categorie van ingezetenen te vervangen door een systeem van indirecte verkiezingen via gemeenteraden. Daarnaast wordt het aantal bestuurders van de waterschappen met een derde verminderd. Tot slot wordt het belastingstelsel van de waterschappen verbeterd om de waterschapsbesturen meer mogelijkheden te bieden regionaal maatwerk toe te passen. Met deze voorstellen wordt niet alleen de bestuurlijke drukte verminderd, maar worden ook verdere vereenvoudiging en transparantie bereikt.

In de vorige eeuw heeft zich bij de waterschappen een ongekennde en in het openbaar bestuur ongeëvenaarde schaalvergroting voorgedaan. Waar in 1950 nog 2 647 waterschappen bestonden, is dat aantal teruggelopen tot 25 in 2012. Met deze inspanningen is een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de vergroting van de doelmatigheid en de vermindering van de bestuurlijke drukte. Maar de opschaling is ook tekenend voor de lijn van voortschrijdende professionalisering bij de waterschappen. Naar verwachting zal het aantal waterschappen in de komende jaren door fusies verder afnemen. Opschaling is echter geen doel op zich maar moet zijn ingegeven door bijvoorbeeld het kunnen realiseren van doelmatigheid.

Goede kennis van het waterschapsdomein en de grenzen van de waterstaatkundige eenheden en stroomgebieden blijven leidende randvoorwaarden. De waterschappen nemen daarnaast ook stappen om tot gezamenlijke shared services te komen. Ook zijn er afspraken gemaakt over samenwerking met Rijkswaterstaat.

In de samenwerking binnen de waterketen worden flinke stappen gezet doordat gemeenten en waterschappen meer gaan samenwerken. Ingezet wordt op kennisdeling en innovatie, onder meer door gebruik te maken van de kennis en ervaring van de drinkwaterbedrijven. Mocht daarbij onvoldoende resultaat worden bereikt, dan zal wetgeving hierin dwingend gaan voorzien.

Met de waterschappen werk ik aan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma waarin de financiering, toetsing en programmering worden aangepast. Het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma maakt optimaal gebruik van de beschikbare middelen voor dijkversterkingen. Het wetsvoorstel waarin dit is geregeld zal dit najaar aan uw Kamer worden aangeboden.

De intensievere samenwerking tussen de waterpartners, met name de waterbeheerders Rijkswaterstaat en de waterschappen, loopt goed. Het betreft onder meer de afspraken over gezamenlijke inkoop, het Informatiehuis Water, gezamenlijke kennisprogramma's, vergunningverlening, belastingheffing en -invordering en educatie. Ik signaleer dat de wil om deze afspraken uit het Bestuursakkoord uit te voeren bij de ondertekende partijen groot is.

2. Waterschapstaken onderbrengen bij provincies

Het kabinet streeft met uw Kamer naar dezelfde doelen: meer efficiëntie en minder bestuurlijke drukte. In de vorige paragraaf heb ik aangegeven hoe dit kabinet deze doelen ten aanzien van de waterschapstaken concreet heeft gemaakt. In uw motie vraagt u de regering nog een andere weg te onderzoeken. U doet de suggestie – als één van de opties – de waterschapstaken onder te brengen bij de provincies, om op die wijze enerzijds een efficiëntere bestuurlijke organisatie van het waterbeheer en anderzijds een vermindering van bestuurlijke drukte te realiseren.¹ Ik begrijp dat u in het onderbrengen van de waterschapstaken bij andere bestuurslagen voordelen ziet. De kosten voor verkiezingen en bestuur van waterschappen kunnen immers geheel geschrapt worden. Getalsmatig ontstaan er minder bestuurslagen bij onderbrenging onder een andere bestuurslaag, waardoor de al dan niet vermeende bestuurlijke drukte afneemt. Wel komen hier andere overlegvormen voor terug, waardoor in mijn optiek de bestuurlijke drukte juist zal toenemen. Door de waterschapstaken bij de provincie onder te brengen lijken de kwaliteit van de afwegingen en de slagvaardigheid van het bestuur misschien versterkt te worden. Echter, vanwege het belang van het waterbeheer voor het behoud van ons land geeft het kabinet ook in het waterbeheer de voorkeur aan een scherpe scheiding tussen beleid- en uitvoeringstaken. Wanneer beleid- en uitvoeringstaken worden samengebracht ontbreekt bovendien de toezichthoudende rol op het regionaal waterbeheer die nu door de provincies wordt vormgegeven.

Graag belicht ik de voorstellen van uw Kamer nader vanuit de visie van het kabinet. Ik zal hierbij aangeven waarom het kabinet deze koerswending niet overneemt. De vooronderstelling dat onderbrenging van de waterschappen bij de provincies flinke additionele besparingen zou kunnen opleveren – zoals onder andere tijdens het wetgevingsoverleg over de begroting van het ministerie van BZK naar voren is gebracht – zal ik in mijn toelichting betrekken.

¹ Bij de beantwoording van de motie hanteer ik als definitie van bestuurlijke drukte de overbodige complexiteit van samenwerking en de afstemming tussen de verschillende bestuursorganen. De gewenste efficiëntie interpreteer ik als doelmatiger werken (dus dezelfde kwaliteit tegen minder kosten of hogere kwaliteit tegen dezelfde kosten).

Functioneel versus algemeen bestuur

Voor de discussie over het onderbrengen van de waterschappen bij de provincies is van belang het verschil te onderkennen tussen het functionele karakter van de waterschappen en het algemene karakter van gemeenten, provincies en het rijk. De focus van het functionele bestuur (de waterschappen) is een wezenlijk andere dan die van het algemeen bestuur (provincies en gemeenten). De waterschappen hebben een gesloten financiële huishouding met een wettelijk afgebakend takenpakket en met een daarvoor bestemd eigen belastinggebied. Volstrekt helder is aan welk doel de belastinggelden worden besteed. De zorg voor het waterbeheer en de waterveiligheid is voor Nederland van existentieel belang en rechtvaardigt in de ogen van het kabinet een dergelijke functionele bestuurslaag. Door deze taak bij een algemeen bestuur onder te brengen bestaat de kans dat de, in het waterbeheer zo belangrijke, lange termijn doelstellingen ondergesneeuwd raken door de acute problemen op andere beleidsterreinen.

Het waterschap is in de ogen van het kabinet een doelmatige vorm van openbaar bestuur in Nederland. Vanuit de specifieke functionaliteit en de daarbij behorende waterexpertise hebben de waterschappen in hun lange bestaan hun waarde meer dan bewezen. Bij waterrampen elders in de wereld is er een bijna automatische verwijzing naar de goede waterorganisatie, inclusief de wijze van bekostiging ervan, in Nederland.

Gebiedsgrenzen

De grenzen van de waterschappen zijn gevormd door waterstaatkundige grenzen ((deel)stroomgebieden en dijkringen). Dit omdat deze grenzen bepalend zijn voor het schaalniveau van de opgave en het beheer van water. De genoemde schaalvergroting voltrok zich grotendeels langs de lijnen van de deelstroomgebieden. De eventuele opschaling en/of fusies van waterschappen voltrekken zich eveneens op deze wijze.

In mijn ogen betekent onderbrenging bij de provincies dat we de organisatie van de waterschappen gebaseerd op waterstaatkundige gronden loslaten. De waterschappen indelen op basis van de huidige en voor de waterschappen minder rationele grenzen van de provincies, zou voor het waterbeheer in Nederland vele stappen terug betekenen. Meer dan de helft van de waterschappen is momenteel interprovinciaal. Ook de aanpak van Europese richtlijnen is gebaseerd op de stroomgebiedbenadering. De kosten voor onder meer herindelingen, nieuwe (bestuurlijke) overlegvormen en complexere rapportage richting de EU zijn hoger. De Universiteit van Utrecht constateert in haar onderzoek naar de grondwettelijke positie van het waterschap dat de Kaderrichtlijn Water¹ weliswaar geen waterschappen naar Nederlands model vereist, maar wel een passende organisatie en passende regelingen op stroomgebied- of deelstroomgebiedniveau.

Scherpe taakafbakening

In het regeerakkoord heeft dit kabinet de lijn uitgezet dat elke overheid zich tot haar kerntaken beperkt. Voor de provincie zijn deze natuur, ruimtelijke ordening en economie. In het Bestuursakkoord Water hebben de partners reeds vastgelegd dat per veld van het waterbeheer slechts twee overheden betrokken zijn volgens het principe: «je gaat er over of niet». De provincie is voor het regionale waterbeheer de normsteller en toezichthouder en de waterschappen zijn de uitvoerders. In de afgelopen decennia zijn door verschillende kabinetten in goed overleg met provincies en waterschappen uitvoerende taken van de provincies overgeheveld naar de waterschappen. De reden hiervoor was steeds de scheiding tussen beleid en uitvoering en de efficiëntie die dit oplevert. De

¹ «De grondwettelijke positie van het waterschap». Universiteit Utrecht; Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, 09-06-2010.

meest recente stap in deze ontwikkeling is de overdracht van de bever- en muskusrattenbestrijding ter bescherming van de waterkeringen in 2011. De lijn die door dit kabinet voor de provincie is uitgezet is dat deze overheid bij uitstek geschikt is als gebiedsregisseur en dus meer een sectoroverstijgende en verbindende rol vervult. Deze lijn is ook vastgelegd in de bestuursafspraken met VNG, IPO en Unie van Waterschappen. De provincies zijn op het gebied van hun kerntaken (met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten), verantwoordelijk voor de regie op het beleid door de verschillende partijen (gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties). Indien de waterschapstaken naar de provincies worden verplaatst dan komt de provincie zowel in een uitvoerende rol («de waterschapstaken») als in de regisserende rol. Dit naast de toezichtrol die de provincies al hebben. De relatie tussen de provincie (met de taken van het waterschap) en de gemeenten komt in die verhoudingen onder druk te staan. Volgens het kabinet wint het openbaar bestuur hiermee niet aan helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden.

Bestuurlijke drukte

Het kabinet ontvangt geen signalen van betrokken overheden die bestuurlijke drukte in het regionale waterbeheer of door de taakuitoefening van de waterschappen ervaren. Waar nog mogelijk worden verbeteringen doorgevoerd op basis van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water. De brief van het IPO, VNG en de Unie van Waterschappen aan de minister van BZK d.d. 18-11-2011, waarvan uw Kamer een afschrift heeft ontvangen, onderschrijft dit beeld. In de brief stellen de koepels dat de uitvoering van het Bestuursakkoord Water met kracht ter hand moet worden genomen en dat uw Kamer over de stand van zaken regelmatig door mij zal worden geïnformeerd. Daarnaast geven zij aan dat zij in dit perspectief «niet het belang zien van een nieuwe en lange discussie over de bestuurlijke inrichting van het waterbeheer».¹

Mogelijkheden voor besparing

In het wetgevingsoverleg van dinsdag 15 november is naar aanleiding van een bericht in de Telegraaf d.d. 14 november 2011 een bedrag van 500 miljoen euro ter sprake gekomen als mogelijke besparing door de waterschappen onder te brengen bij de provincies. Het genoemde bedrag is afkomstig uit een notitie die door het IPO op 23 april 2010 is gepubliceerd. Het Centrum voor Onderzoek naar de Economie van de Lagere Overheden van de Rijksuniversiteit Groningen (COELO) heeft onderzoek gedaan naar de onderbouwing van de in de notitie genoemde bedragen en komt tot de conclusie dat deze getallen onjuist zijn. Deze notitie is dan ook achterhaald en het IPO ondersteunt de keuzes die zijn gemaakt in het Bestuursakkoord Water.

Het is natuurlijk wel zo dat er forse besparingen mogelijk zijn. Op basis van alle beschikbare informatie is in 2010 en 2011 door de partijen in het waterbeheer gekeken naar mogelijkheden voor besparingen in het waterbeheer. De uitkomst van deze inventarisatie is opgenomen in het Bestuursakkoord Water: doelmatigheidswinst oplopend tot 750 miljoen euro structureel in 2020. In deze 750 miljoen euro zijn ook de besparingen als gevolg van het verminderen van het aantal bestuurders, het indirect verkiezen van de waterschapsbestuurders en het verbeterde toezicht meegenomen.

Het elders onderbrengen of opheffen van de waterschappen levert gedurende de lange tijd van de daarvoor noodzakelijke grondwetswijziging veel onzekerheid en efficiëntieverlies op. Het neerzetten van nieuwe

¹ Brief van het IPO, VNG en de Unie van Waterschappen aan de minister van BZK d.d. 18-11-2011.

organisaties is zonder meer ingrijpend. Deze tijd en energie kan niet worden aangewend voor de realisatie van de samenwerkings- en efficiëntiedoelstellingen zoals opgenomen in het Bestuursakkoord. In dit verband verwijs ik nogmaals naar de eerder genoemde brief van VNG, IPO en Unie van Waterschappen aan de minister van BZK. Daarnaast is voor de realisatie van de doelmatigheidswinst van 750 miljoen samenwerking tussen waterschappen en gemeenten essentieel. Hiervoor moeten bestuurlijke afspraken tussen deze overheden worden gemaakt. Door de langdurige onzekerheid over de nieuwe bestuurlijke constellatie is mijn vrees dat waterschappen en gemeenten terughoudend zullen zijn met het maken van afspraken.

3. Waterschapstaken onderbrengen bij gemeenten of rijk

De varianten «onderbrenging bij gemeenten of rijk» kennen vele identieke bezwaren en nadelen als die in de vorige paragraaf zijn aangegeven. Een belangrijk bezwaar tegen onderbrenging van waterschappen bij de gemeenten is dat een dergelijke operatie geheel in zou gaan tegen de huidige trend van opschaling van waterschappen. Het schaalniveau van de gemeenten sluit in het geheel niet aan bij het schaalniveau van de opgave van het waterbeheer. Daarbij sluiten ook de taken van de waterschappen niet goed aan bij het profiel van de gemeenten als regisseur op het sociale domein, zoals dat is uitgewerkt in de bestuursafspraken 2011–2015. Het is om die reden geen optie die het kabinet verder in overweging wil nemen. Het onderbrengen bij het rijk is eveneens voor het kabinet geen reële optie. Het rijk is verantwoordelijk voor onderwerpen van nationaal belang, zoals de veiligheid tegen overstromingen. De zorg voor secundaire keringen en het voorkomen van lokale en regionale wateroverlast is geen rijksverantwoordelijkheid. Het rijk heeft een stelselverantwoordelijkheid en heeft daarmee de zorg voor het behoorlijk functioneren van het bestuurlijk bestel. Zelf taken verrichten die beter decentraal kunnen worden uitgevoerd (decentralisatiebeginsel) verdraagt zich daarmee niet.

4. Conclusie

Het kabinet ondersteunt de achterliggende doelstellingen van de motie: efficiëntie verhogen en de bestuurlijke drukte verminderen. Om deze doelstellingen te bereiken heeft het kabinet samen met de andere partijen in het waterbeheer in het Bestuursakkoord Water duidelijke afspraken gemaakt. De door u in de motie aangedragen oplossing draagt hier mijn inziens niet aan bij en zou de goede samenwerking tussen de partijen in het waterveld verstoren. Daarbij zijn er verscheidene principiële en praktische bezwaren voor het onderbrengen van de waterschapstaken bij een andere overheidslaag zoals de provincies.

In de organisatie van het waterbeheer is vanwege het belang van het waterbeheer voor het behoud van ons land gekozen voor een scherpe scheiding tussen beleid en uitvoeringstaken. De uitvoering is belegd bij de waterschappen als functioneel en democratisch gekozen orgaan. Zij kunnen hun taken effectief uitvoeren doordat het beheersgebied is bepaald op basis van de waterstaatkundige grenzen en zij beschikken over een eigen belastinggebied.

Het elders onderbrengen of opheffen van de waterschappen levert gedurende de lange tijd van de daarvoor noodzakelijke grondwetswijziging veel onzekerheid en efficiëntieverlies op. Reorganisaties hebben de neiging de aandacht af te leiden van de dagelijkse taakuitoefening, waarin nu juist de kracht van de waterschappen ligt. Een aanzienlijk deel van de besparing van 750 miljoen euro aan doelmatigheidswinst komt door de

discussie op de tocht te staan, terwijl de additionele besparingen minimaal zijn. Ook de medeoverheden op het gebied van water hebben aangegeven dat het voor het naleven van de afspraken uit het Bestuursakkoord onwenselijk zou zijn een nieuwe en lange discussie over de bestuurlijke inrichting van het waterbeheer te voeren.

Met de waterschappen sta ik op dit moment voor grote opgaven in het waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn het vormgeven aan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, de uitvoering van het Deltaprogramma in de nabije toekomst en de uitwerking van de afspraken in het Bestuursakkoord Water. Ook in het licht van het positioneren van «water» als topsector in het kabinetsbeleid, zou een wijziging van de Nederlandse bestuurlijke waterorganisatie – die wereldwijd een voorbeeldfunctie vervult – een koersbreuk zijn die niet goed uit te leggen is. De waterschappen zetten als slagvaardige, uitvoerende overheid in de afgelopen jaren flinke stappen op het gebied van verdere professionalisering en innovatie. Wanneer ik deze geschetste ontwikkelingen in ogenschouw neem, dan zie ik de toekomst in het waterbeheer met vertrouwen tegemoet.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma