

Vergaderjaar 2003–2004

29 428

Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER- STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2004

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van het interdepartementaal beleids-
onderzoek (IBO)¹ naar de bekostiging van het regionale waterbeheer. De
IBO-werkgroep is in oktober 2002 van start gegaan onder voorzitterschap
van prof. drs. M.H. Meijerink, voorzitter Raad van Bestuur Erasmus
Medisch Centrum Rotterdam en hoogleraar Public Control Vrije Universi-
teit van Amsterdam.

Behalve dit IBO-rapport zijn in de afgelopen twee jaar enkele andere
adviezen aan het kabinet uitgebracht die betrekking hebben op het regio-
nale waterbeheer: de adviezen van de Unie van Waterschappen en het IPO
inzake de bestuurssamenstelling, verkiezingswijze en financiering van de
waterschappen, en het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur
over bestuurlijk-organisatorische aspecten van het integraal waterbeheer.
Het kabinet presenteert in deze brief één samenhangend standpunt op het
IBO-rapport en deze andere adviezen. De hoofdpunten van de verschil-
lende adviezen treft u aan in de bijlage.

1. Bekostiging regionaal waterbeheer

In het waterbeheer zijn de komende jaren extra investeringen nodig. Het
IBO-rapport geeft de volgende cijfers: Maatregelen ter voorkoming van
wateroverlast en het anders omgaan met water vragen in de regio voor de
periode tot 2015 om een totale investering van circa € 8 miljard (inclusief
beheerskosten is dit € 9 miljard). In de periode tot 2050 bedraagt deze
investering circa € 16 miljard (inclusief beheerskosten € 19 miljard). Voor
vervanging van de riolering is in de komende decennia een investering
nodig van € 5 miljard en mogelijk nog zo'n bedrag voor het anders
omgaan met regenwater in stedelijk gebied. Een en ander zal gevolgen
hebben voor de ontwikkeling van de lasten voor de burger. Voor het
kabinet is dan ook van belang dat deze opgaven doelmatig worden uitge-
voerd. Voor de burger moet duidelijk zijn wat hij krijgt voor zijn geld. Dit
vraagt om een transparante en eenvoudige bekostigingsstructuur. Hier-
door kunnen ook de perceptiekosten zo beperkt mogelijk blijven. Het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informa-
tiepunt Tweede Kamer.

kabinet is ervan overtuigd dat de hier voorgestelde wijzigingen aan deze wensen tegemoet komen.

1.1 Onderscheid watersysteem-waterketen

Dit kabinetsstandpunt gaat over regionaal waterbeheer in de volle breedte. In het waterbeheer wordt onderscheid gemaakt tussen de waterketen en het watersysteem.

De waterketen kent drie schakels. Het betreft de drinkwatervoorziening uitgevoerd door de drinkwaterbedrijven, de inzameling en afvoer van afvalwater via de riolering door de gemeenten en de zuivering van afvalwater door de waterschappen.

Het watersysteem is het systeem van oppervlaktewater en grondwater. De waterschappen hebben de zorg voor het regionale watersysteem. Er zijn ook watersysteemtaken waarvoor de verantwoordelijkheden bij andere overheden liggen:

- grondwateronttrekkingen: verantwoordelijkheid van de provincies;
- de zorg voor de afvoer van neerslag vanaf verhard oppervlak in stedelijke gebieden: verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Watersysteem en waterketen hebben raakpunten door de onttrekkingen vanuit grond- en oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater en door de lozingen vanuit rioolwaterzuiveringsinstallaties en overstorten op oppervlaktewater.

Waterketen en watersysteem hebben beide hun eigen karakteristieken en rationaliteit:

- Bij de waterketen, een pakket samenhangende diensten, is vooral een bedrijfsmatige rationaliteit van toepassing omdat een dienst wordt geleverd aan individuen.
- De rationaliteit van het watersysteem is een meer beleidsmatige (schoon water en droge voeten) die voor iedereen van belang is en sterk is verbonden met andere beleidsdoelstellingen. Het watersysteembeheer heeft daardoor meer een collectief karakter.

Het kabinet deelt de zienswijze van de IBO-werkgroep dat er vanwege het verschil in rationaliteit voor de financiering van het waterbeheer een onderscheid dient te worden gemaakt tussen watersysteem en waterketen en dat het wenselijk is dit onderscheid in de praktijk te effectueren. Daarom zal het beleid gericht zijn op het nastreven van financiële ontvlechting van de waterketen en het watersysteem. (Het nastreven van fysieke ontvlechting is al gangbaar beleid.) De kosten gemoeid met regenwaterafvoer vormen hierbij een apart punt omdat de afvoer van regenwater op dit moment ook fysiek nog in belangrijke mate vervlochten is met de waterketen. Fysieke ontvlechting brengt hoge kosten met zich mee en het zal nog vele jaren duren voordat het einddoel bereikt is. In de overgangsfase, waarbij er sprake is van een afnemende fysieke vervlechting, zullen de mogelijkheden van financiële ontvlechting in overleg met de betrokken partijen nader worden geëxploreerd.

1.2 Bekostiging waterketen

De waterketen is zoals gezegd onderscheiden in drie schakels. Dit zijn de drinkwatervoorziening, de inzameling en afvoer via de riolering en de zuivering van het afvalwater. Deze taken worden verzorgd door respectievelijk het waterleidingbedrijf, de gemeente en het waterschap. Bij het vaststellen van de gewenste financiering van de waterketen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de waterketen bestaat uit een pakket aan samenhangende individuele diensten waarvoor in beginsel een kosten-dekkende prijs zal worden gevraagd.

Het kabinet neemt het IBO-advies inzake de financieringsstructuur voor de waterketen over en zal één financieringsstructuur voor de gehele waterketen ontwerpen¹. Het kabinet streeft er naar om op een termijn van 3 tot 5 jaar ook te komen tot één geïntegreerd waterketentarief, gebaseerd op het (leiding)waterverbruik en gekoppeld aan de levering van drinkwater. Vanwege de kostenopbouw van de onderscheiden onderdelen ligt de keuze voor een vast en variabel deel voor de hand. De gedachte is dat één waterketentarief een bedrijfsmatige en daarmee doelmatige aanpak bevordert. Het vergt echter nog nader onderzoek om de consequenties van een dergelijk besluit te doorgronden. Daarom wordt als eerste stap gekozen voor het innen van de waterketengelden via één rekening. De drie posten staan afzonderlijk herkenbaar op de rekening. Dit is nodig omdat iedere organisatie zelf verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar is op zijn eigen deel van de rekening.

Eén financieringsstructuur voor de gehele waterketen betekent ten opzichte van de huidige situatie met drie financieringsstromen met ieder een eigen grondslag een vereenvoudiging en vermindering van de perceptiekosten. Ook wordt het voor de burger transparanter omdat hij inzicht krijgt in de kosten die gemoeid zijn met de «handling» van de hoeveelheid water dat hij verbruikt. De kosten worden geïndividualiseerd en de gebruiker kan via zijn verbruik invloed uitoefenen op de rekening. Voorts sluit een dergelijke financieringsstructuur aan bij milieu-doelstellingen als duurzaam gebruik van (wereldwijd gezien) schaarse natuurlijke hulpbronnen en het vervuiler/gebruiker-betaalt-principe.

In de waterketen zijn de waterleidingbedrijven, de gemeenten en de waterschappen verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Bij de uitwerking van de nieuwe financieringsstructuur gaat het kabinet uit van deze verantwoordelijkheidsverdeling.

Wat betreft de uitvoering van de waterketentaken is het streven gericht op vergroting van de doelmatigheid en het in voldoende mate borgen van de relevante publieke belangen, waaronder die van de gebonden klant. Het IBO-advies stelt dat een vergroting van de doelmatigheid mogelijk is door te streven naar één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld een waterketenbedrijf) en/of door afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren.

Vanuit de verantwoordelijkheid van het rijk voor de orderingsaspecten van het regionale waterbestel spreekt het kabinet uit dat zij voorstander is van het streven naar waterketenbedrijven, met als oogmerk het bereiken van efficiencyverbetering. Hiermee wordt het best aangesloten bij het hanteren van één geïntegreerde financieringsstructuur voor de waterketen. Het kabinet meent echter dat de wijze waarop de uitvoering van de waterketentaken wordt georganiseerd primair de verantwoordelijkheid is van de partijen die de taak als zorgplicht toebedeeld hebben gekregen. Het kabinet wil in deze dan ook niet direct sturend optreden. Onderzoek naar efficiencywinst in de waterketen is één van de actiepunten die in het kader van de Rijkvisie Waterketen gezamenlijk met betrokken partijen zal worden opgepakt. Bij de uitwerking zal aansluiting worden gezocht bij de hiervoor uitgesproken voorkeur voor de vorming van waterketenbedrijven en initiatieven in het veld.

Om het beleid te kunnen realiseren zal in de implementatiefase een gezamenlijke aanpak nodig zijn van alle betrokken partijen (rijk, provincie, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven). Er is reeds een eerste bestuurlijk overleg gevoerd en in 2004 zal de inzet zijn afspraken te maken omtrent de te zetten stappen (met inbegrip van noodzakelijk onderzoek). Daarbij zullen tevens de actiepunten uit de Rijkvisie Waterketen en de uitkomsten van de evaluatie van het experiment met het brede water-

¹ Deze financieringsstructuur geldt voor huishoudens. Bezien zal worden of voor bedrijfsmatige lozingen op de riolering en de zuivering een wijziging van de huidige financieringsstructuur gewenst is.

spoor worden meegenomen. Een aantal (deels parallel) te zetten stappen kan op grond van de IBO-aanbevelingen reeds worden benoemd:

1. Een eerste stap betreft het innen van de waterketengelden via één rekening.
2. De Wvo-heffing, die voor circa 80% wordt besteed aan financiering van de afvalwaterzuivering, zal worden gesplitst in een zuiveringsheffing en een heffing op directe lozingen op oppervlaktewater. Voor de overgangssituatie zal het kabinet de partijen vragen conform de IBO-aanbeveling de Wvo-heffing op de waterketenrekening te zetten.
3. Het introduceren van een kostendekkend rioolrecht dat bestemd is voor en voorziet in de bekostiging van rioleringexploitatie inclusief de vervangingsinvesteringen (dit bestaat namelijk nog niet bij alle gemeenten). Dit is nodig omdat alleen dan de kosten eenduidig in de tariefstructuur zijn onder te brengen. De eerste aanlegkosten voor de riolering blijven bekostigd worden via de grondexploitatie.
4. Het kabinet zal de regelgeving ten behoeve van de nieuwe financieringsstructuur aanpassen. Daarbij wordt de in het kader van het doelmatigheidsstreven belangrijk geachte accountability in stand gehouden, hetgeen betekent dat ook in geval van één waterketentarief de onderscheiden organisaties verantwoordelijk en toetsbaar blijven wat betreft de omvang van de kosten die uit het waterketentarief moeten worden gedekt en waarvoor de diensten worden verricht.
5. Nader onderzoek zal worden gestart om vragen omtrent de uitvoering van de voorstellen voor de financieringsstructuur en daaraan gerelateerd de wijze van taakuitvoering te beantwoorden. Dit zal samen met de partijen worden opgepakt. Vragen die nadere aandacht behoeven zijn onder meer:
 - de verschillende schaalniveaus van de huidige actoren in de waterketen en de doorwerking daarvan op de tariefbepaling en uitvoeringsorganisatie;
 - de consequenties van de verschuiving van de lasten bij het wijzigen van de tariefstructuur; dit mede in relatie tot het volgend punt;
 - de verhouding vast-variabel;
 - de «rafelrand» die bij een andere uitvoering van de taken ontstaat in de afstemming tussen de waterketendiensten en het beheer van de openbare ruimte en de leefomgeving.

1.3 Bekostiging afvoer regenwater en aanpak grondwateroverlast in stedelijk gebied

De gemeente heeft naast de zorg voor de riolering (onderdeel van de waterketen) ook een taak in het watersysteembeheer. Dit betreft met name de afvoer van regenwater uit stedelijk gebied. Regenwaterafvoer uit stedelijk gebied brengt aanzienlijke kosten met zich mee (in totaal op dit moment circa 40% van de totale kosten van de afvalwaterketen, hetgeen neerkomt op ongeveer 0,75 miljard Euro per jaar). Daarbij is sprake van zowel financiële als fysieke vervlechting tussen waterketen en watersysteem: regenwater wordt op veel plaatsen via de gemeentelijke riolering afgevoerd en deze afvoer wordt veelal bekostigd via de gemeentelijke rioolheffing.

De uitvoering van de fysieke ontvlechting (afkoppelen) is gaande, maar is naar verwachting pas over enige tientallen jaren afgerond. Deze tijdsduur is nodig omdat dit transitieproces uit kostenoogpunt ingepast moet worden in de renovatie van oude wijken. Bij de aanleg van nieuwe wijken is het inmiddels praktijk om regenwater waar mogelijk anders dan via de riolering te verwijderen. Voor de afvoer van regenwater anders dan via de riolering is geen adequate financieringsstructuur op gemeentelijk niveau voorhanden.

In stedelijk gebied speelt ook het probleem van grondwateroverlast. Op dit moment is de zorg voor de aanpak daarvan nog niet toebedeeld. Wettelijke regeling van deze verantwoordelijkheid is wel gewenst en ook onderwerp van studie. Indien de zorgplicht voor het stedelijk grondwater aan de gemeente wordt toebedeeld, zoals de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) adviseert in haar zojuist vastgestelde rapport «Samen leven met Grondwater», is ook hiervoor een adequate financieringsstructuur nodig.

Het IBO-rapport geeft een aantal opties voor de bekostiging van de gemeentelijke watersysteemtaken: genoemd worden een aparte gemeentelijke watersysteembelasting of een verbreding van het huidige rioolrecht tot een rioolbelasting. Het kabinet heeft op dit punt nog geen keuze gemaakt, omdat geen van beide opties voldoet aan zowel het streven naar ontvlechting als de wens tot vereenvoudiging van de financieringsstructuur. De wijze waarop de afvoer van stedelijk grondwater kan worden gefinancierd zal in overleg met de betrokken partijen worden onderzocht. Daarbij zullen zowel het CIW-rapport inzake stedelijk grondwaterbeheer als de beleidsbrief regenwater (die in het tweede kwartaal van 2004 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden) worden betrokken.

Het kabinet deelt de zienswijze in het IBO-advies dat de nieuwe financieringsstructuur voor het waterbeheer het anders omgaan met regenwater zal moeten bevorderen en faciliteren.

Bij de huidige financieringsstructuur is er een verschil tussen de partij die de kosten moet maken en de partij die de baten heeft en komen kosten voor de baten uit. De kosten komen tot uitdrukking op gemeentelijk niveau en leiden daar tot stijging van de gemeentelijke lasten, terwijl de baten in de vorm van besparingen die als gevolg daarvan ontstaan, uiteindelijk leiden tot lagere zuiveringslasten bij de zuiveraar. Deze verlaging zal bovendien pas na lange tijd optreden. Dit kan een belemmering zijn voor het anders omgaan met regenwater, indien geen integrale kostenafweging gemaakt wordt.

In het kader van de rijksvisie op de waterketen is afgesproken dat gemeente en waterschap via afvalwaterakkoorden bestuurlijke afspraken maken over deze afstemming. VNG en Unie van Waterschappen hebben onlangs de Handreiking afvalwaterakkoord opgesteld. Gemeenten en waterschappen zijn hiermee concreet aan de slag. Verder zal het verschil in kosten en baten tussen de betrokken partijen een punt van aandacht zijn bij het nader invullen van de financieringsstructuur.

1.4 Bekostiging watersysteemtaken waterschappen

Meer dan de helft van onze bevolking woont onder de zeespiegel. De gevolgen van de klimaatverandering stellen ons voor nieuwe, grote opgaven. Watersysteembeheer is daarmee een existentieel belang en dus een overheidsverantwoordelijkheid. Deze taak ligt van oudsher bij een functionele overheid met een eigen financiering, het waterschap. Deze keuze is ook in het licht van de huidige en toekomstige wateropgaven nog steeds een verstandige. Door het waterbeheer onder te brengen bij een functionele overheid wordt de afweging in de algemene democratie tussen waterstaatkundige belangen en andere belangen tot een bewuster proces gemaakt. De eigen financiering stelt de waterschappen in staat om hun wateropgaven slagvaardig en effectief te realiseren. Het kabinet kiest daarom voor voortzetting van het functionele bestuur voor het waterbeheer met een eigen financieringsstructuur overeenkomstig de in het IBO-rapport beschreven regionale variant (variant A).

De regionale variant betekent een vereenvoudiging in de bekostigingsstructuur. Er komt één heffing voor de regionale watersysteemtaak in de plaats van de huidige drie heffingen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (voor een beschrijving van de huidige financieringsstructuur zie bijlage 3 in het IBO-rapport). Hierdoor dalen de perceptie-kosten. Voor de directe lozingen op oppervlaktewater blijft de verontreinigingsheffing met als basis «de vervuiler betaalt» bestaan. De opbrengsten hiervan komen ten goede aan het watersysteembeheer.

De watersysteemheffing zal voornamelijk op profijt en gedeeltelijk op solidariteit worden gebaseerd. Door het bestemmingskarakter van de watersysteemheffing is voor de burger transparant waar het geld aan wordt besteed. De democratische controle door het algemeen bestuur op het dagelijks bestuur van het waterschap bevordert doelmatigheid en efficiency (accountability). De beleidskaders voor de waterschappen worden door Rijk en provincie aangegeven. De algemene democratie bepaalt daarmee de beleidsmatige opgave en daarmee in grote lijnen de omvang van de uitgaven. Met name de rol van de provincies is daarbij van wezenlijk belang: zij hebben de regierol op regionaal niveau. Daarnaast hebben zij het toezicht op de waterschappen.

Waterschappen zijn georganiseerd op deelstroomgebiedniveau¹. De uitvoering vindt regionaal plaats en wordt regionaal bekostigd, hetgeen vanuit het profijtbeginsel ook logisch is. Dit levert wel tariefverschillen tussen de regio's op, maar het kabinet is van mening dat dit vanuit de profijtgedachte ook redelijk is.

Het kabinet kiest derhalve niet voor de andere varianten die in het IBO rapport zijn beschreven: de regionale waterfondsvariant en de nationale varianten. Deze andere varianten leggen de bekostiging niet neer in de regio waar de wateropgaven ook uitgevoerd moeten worden, maar, afhankelijk van de variant, op een centraler niveau. Het kabinet acht dit niet gewenst. Om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren is een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders naar het oordeel van het kabinet de beste keuze. In de regio kent men immers het eigen gebied; daar moet telkens gekozen worden voor maatwerkoplossingen passend bij de verschillende wensen die de gebruikers van het gebied aan het watersysteem stellen. Dit is ook de lijn waarop het Nationaal Bestuursakkoord Water is gebaseerd.

De keuze om de grondslag van de heffing voornamelijk op profijt te baseren, is gelegen in het gegeven dat groepen gebruikers in ongelijke mate profiteren van en dus belang hebben bij de wijze waarop het watersysteembeheer wordt uitgevoerd. Als gebruikersgroepen worden onderscheiden: huishoudens, bedrijven, agrariërs, bos- en natuurterreinbeheerders en overige beheerders van ongebouwde terreinen.

Als grondslag voor het profijtdeel zal in de bekostigingsstructuur worden uitgegaan van de waarde van de onroerende zaak in het economische verkeer. Deze geeft namelijk een goede weerspiegeling van het profijt dat gebruikers hebben bij het functioneren van het watersysteem conform hun wensen. Voor huishoudens en bedrijven kan hiervoor de waarde op grond van de Wet Onroerende Zaken (WOZ) worden gebruikt. Voor landbouwgronden en bos- en natuurterreinen wordt geen WOZ-waarde bepaald. Het kostenaandeel van deze gebruikerscategorieën zal worden bepaald aan de hand van de waarde in het economische verkeer van respectievelijk de landbouwgronden en de bos- en natuurterreinen. De uitwerking van de grondslag voor bos- en natuurterreinen behoeft nadrukkelijk aandacht, zodanig dat de lasten zich verhouden tot het profijt.

In het watersysteembeheer worden ook maatregelen getroffen, die eenieder in het gebied min of meer gelijkkelijk ten goede komen. Dit zijn de

¹ Deze waterschappen zijn integraal verantwoordelijk voor het uitvoeren van de watersysteemtaak en de zuiveringstaak (de zogenoemde all-in waterschappen). Naar verwachting zijn vóór 2007 de waterschappen alle georganiseerd naar dit model. Nederland kent dan nog 26 waterschappen.

maatregelen die het wonen, werken en recreëren in een gebied mogelijk maken, bijvoorbeeld het voorkomen van overstromingen door het instandhouden van de primaire waterkering langs de rivieren. Een gedeeltelijke bekostiging van de watersysteemtaken op basis van solidariteit ligt dan ook voor de hand. Voor dit deel van de watersysteemheffing kan gedacht worden aan een vast bedrag voor alle gebruikersgroepen (via een bedrag per pand) of een vast bedrag voor alle ingezetenen (via een bedrag per huishouden) in een gebied.

Bij de uitwerking van dit standpunt in het wetgevingstraject zal nadere uitwerking van de heffingsgrondslagen plaatsvinden.

1.5 Lastenverschuivingen

Met de voorgestelde bekostigingsstructuur voor het regionale watersysteembeheer en de waterketen wordt een heldere, eenvoudige structuur neergezet, die past bij het toekomstige waterbeheer, die lange tijd mee kan gaan en die aansluit bij de uitgangspunten van de Kaderrichtlijn Water (kostenterugwinning).

De perceptiekosten zullen dalen. Verwacht wordt dat de perceptiekosten als gevolg van de invoering van één watersysteemheffing € 10 – 15 miljoen zullen dalen. In 2003 is bovendien de verdeling van de WOZ-kosten over de financierende partijen ingegaan, hetgeen tot een vermindering van € 30 miljoen van de perceptiekosten van de waterschappen heeft geleid.

Voor de waterketen mag op grond van recente praktijkervaringen met samenwerking een besparing van 10% op de perceptiekosten verwacht worden. Daardoor zullen de perceptiekosten voor deze rekening met circa € 15 miljoen dalen.

Invoering van de voorgestelde bekostigingsstructuren betekent uiteraard niet dat de lasten in totaliteit veranderen (afgezien van de daling van de perceptiekosten). Op dit moment bedragen de kosten voor het regionale waterbeheer circa € 3,8 miljard per jaar. Daarvan bedragen de kosten voor het waterketenbeheer circa € 3 miljard per jaar en de kosten voor het regionale watersysteembeheer circa € 0,8 miljard per jaar (zie bijlage 3 van het IBO-rapport).

Wel leiden de voorstellen tot enige lastenverschuivingen tussen de verschillende groepen heffingplichtigen. Deze lastenverschuivingen wordt inzichtelijk op het moment dat alle voorstellen concreet zijn uitgewerkt. De voorstellen voor waterketen en watersysteem moeten in samenhang worden gezien, omdat de lastenverschuiving een optelsom is van een aantal tegengestelde effecten. Op basis van de thans beschikbare gegevens zou naar verwachting een lastenverschuiving optreden van € 60 tot 100 miljoen, overeenkomend met 2 – 3 % van de totale jaarlijkse kosten. Deze lastenverschuiving zal met name een vermindering inhouden voor de agrariërs en een vermindering voor de bos- en natuurterreinbeheerders. Een toename van de lasten zal plaatsvinden voor de huishoudens en in mindere mate voor de bedrijven.

Binnen het watersysteembeheer voltrekt zich overigens al enige jaren een lastenverschuiving richting huishoudens en bedrijven en deze zal zich ook zonder de voorgestelde bekostigingsstructuren doorzetten, zo is de verwachting. Deze lastenverschuivingen zijn logisch om dat ze het gevolg zijn van eerdere beleidswijzigingen (WB21 en stedelijk waterbeheer), waardoor het watersysteembeheer meer afgestemd wordt op het belang van de huishoudens en bedrijven.

Binnen het waterketenbeheer zal de invoering van een gelijke financieringsstructuur voor de waterketenschakels bestaande uit een deel

vastrecht en een variabel deel op basis van drinkwaterverbruik waarschijnlijk niet leiden tot grote lastenverschuivingen tussen de verschillende categorieën. Binnen de categorie huishoudens kan wel enige lastenverschuiving optreden. Deze lastenverschuiving is afhankelijk van het drinkwaterverbruik c.q. de huishoudgrootte enerzijds en de verhouding tussen het aandeel vast recht en het aandeel drinkwatergebruik anderzijds. Een laag vastrechtdeel en een hoog variabel deel is in het voordeel van kleine huishoudens. Een hoog vastrechtdeel en een laag variabel deel is juist gunstig voor de grote huishoudens.

Gelet op de gevolgen voor huishoudens, is het de vraag of in de wet marges voor vast recht moeten worden opgenomen. Naar verwachting zullen de organisaties in de waterketen hun vaste lasten willen onderbrengen in het vastrechtdeel. In dat geval zal het aandeel vastrecht het overgrote deel van de rekening gaan bepalen. Bij de uitwerking in het wetgevingstraject zal hierop nader worden ingegaan.

2. De verhouding tussen provincie en waterschap: taakafbakening en toezicht

Voor een doelmatige uitvoering van het waterbeleid is het van belang dat het waterschap zijn taken goed uitvoert, maar ook dat de provincie haar regisserende en coördinerende rol invult. In het IBO-rapport wordt als knelpunt van de huidige financieringsstructuur genoemd dat het zicht op de doelmatigheid ontbreekt: onduidelijk is hoe het toezicht zich in de praktijk materialiseert.

Het waterschap heeft de taak te zorgen voor de waterstaatkundige verzorging van zijn beheersgebied. Het waterschap voert deze taak uit in samenwerking met zijn omgeving. Met de entree van beleidsmatige uitgangspunten als het integraal waterbeheer (nogmaals bevestigd in de 4e nota Waterhuishouding) en water als één van de ordenend principes (5e nota Ruimtelijke Ordening) is deze samenwerking toegenomen. Dit heeft betekenis voor de provincie in haar positie als regisseur.

De provincie heeft een sleutelpositie in de afstemming tussen ruimte, water en milieu. Zij heeft de zorg voor zowel de verticale afstemming (doorvertaling rijksnota's naar regionaal niveau) als de horizontale afstemming (tussen de verschillende beleidsvelden). Deze afstemming vindt voor een belangrijk deel plaats via de provinciale plannen. Zij vormen het kader waarbinnen de waterschappen (maar ook de gemeenten) hun taak uitoefenen. De provincie houdt via haar rol als toezichthouder ook toezicht op de waterschappen. Een overzicht van instrumentarium en bevoegdheden wordt gegeven in bijlage 2.

In de praktijk lijkt de provincie haar rol niet altijd voldoende te benutten. Daardoor bestaat de kans dat het waterschap taken op zich neemt die strikt genomen niet binnen de functionele taak passen. Een goede invulling van de regierol van de provincie krijgt bovendien extra gewicht door de afspraken die gemaakt zijn in het NBW. In nauw overleg met de betrokken overheden zal het kabinet er daarom op toezien dat de onderscheiden rollen goed worden ingevuld. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de provincie in het waterhuishoudingsplan toetsbare criteria opneemt. Dat maakt periodieke toetsing van de uitvoering door de waterschappen mogelijk.

Door het kabinet is aan provincies en waterschappen gevraagd om nadere afspraken te maken over de taakafbakening en het toezicht door de provincies. Het kabinet zal partijen vragen medio 2004 een eerste rapportage uit te brengen. In het bestuurlijk overleg voor de uitvoering van het

NBW zal de voortgang worden gevolgd. In aanvulling daarop zal het kabinet een visie op het zgn. tweedelijNSToezicht¹ opstellen. Indien geconstateerd wordt dat het instrumentarium op onderdelen tekortschiet, zal aanpassing van het instrumentarium plaatsvinden. Deze aanpassing kan worden meegenomen in het traject van de integratie van waterwetgeving. Over mijn voornemens ten aanzien van de integratie van waterwetgeving zal ik u in het voorjaar van 2004 nader informeren.

In het IBO-rapport wordt aanbevolen nader onderzoek te verrichten naar de vrij beschikbare vermogens van waterschappen en om de comptabiliteitsvoorschriften aan te scherpen, zodat voorzieningen en reserves en de wijze waarop de waarde van de activa wordt bepaald uniform in de rekening wordt opgenomen. Het kabinet onderschrijft de wens tot meer uniformiteit in de rekeningen en zal gaan onderzoeken op welke wijze hieraan gevolg kan worden gegeven.

3. Bestuurssamenstelling en kiesstelsel waterschappen

In de huidige bestuurssamenstelling en de wijze van verkiezen van de waterschappen is een aantal knelpunten te constateren. In de huidige bestuurssamenstelling wordt uitgegaan van maximaal vijf categorieën: ongebouwd, pachters, gebruikers bedrijfsgebouwd, gebouwd en ingezetenen. Voor de kiezer is het onderscheid tussen deze categorieën niet altijd duidelijk. Ook kunnen binnen één categorie zeer uiteenlopende belangen worden vertegenwoordigd. De categorie ongebouwd heeft bijvoorbeeld een landbouw- en een natuurbelang. De herkenbaarheid en profilering van de te verkiezen kandidaten voor het waterschapsbestuur en van het inhoudelijke programma dat de kandidaten voorstaan is door de schaalvergroting een probleem geworden. Ook de democratische legitimering van waterschapsbestuurders wordt door de wijze waarop de zetelverdeling plaatsvindt en de beperkte opkomst bij waterschapsverkiezingen als een probleem ervaren. Het kabinet komt met de volgende voorstellen om deze problemen aan te pakken.

3.1 Belangencategorieën

Het kabinet is van mening dat bij een positionering van het waterschap als zelfstandige functionele overheid voor de bestuurssamenstelling de essentie van de trits: belang – betaling – zeggenschap nog steeds van belang is. Deze essentie is gelegen in het gegeven dat bij de wettelijk bepaalde en afgebakende taak die het waterschap is opgedragen, degenen die belang hebben niet alleen betalen, maar ook in de zeggenschap vertegenwoordigd moeten zijn. De directe betrokkenheid van de belangencategorieën versterkt de doelmatigheid van de uitvoering. Met de taakuitoefening van de waterschappen zijn specifieke en algemene taakbelangen gemoeid. De specifieke taakbelangen worden, vanuit de operationalisering van het profijtbeginsel, door specifieke belangencategorieën in het bestuur gerepresenteerd. De algemene taakbelangen worden in het bestuur gerepresenteerd door de ingezetenen van het gebied. Naar de mening van het kabinet dienen de specifieke belangencategorieën – evenals in de bestaande bestuurssamenstelling het geval is – er van verzekerd te zijn dat zij in de zeggenschap naar aard en omvang van hun belang worden betrokken.

De vraag is op welke wijze de specifieke belangencategorieën ook als herkenbare aparte groep in de zeggenschap moeten worden betrokken. Het kabinet heeft hiervoor de volgende criteria gehanteerd:

- De belangengroep moet een zelfstandig belang hebben bij de taakuitoefening;
- De belangengroep moet in de betaling worden betrokken;

¹ Het tweedelijNSToezicht is het toezicht van de Minister van Verkeer en Waterstaat op het toezicht door de provincies op de waterschappen.

- De belangengroep moet zowel binnen als buiten het waterschapsbestuur herkenbaar zijn voor de kiezer;
- De zeggenschap moet bij verkiezingen goed te regelen zijn.

Op grond van bovenstaande onderscheidt het kabinet de volgende specifieke belangengroepen:

- bedrijven;
- agrariërs;
- bos- en natuurterreinbeheerders.

De bestaande categorie gebouwd (bedrijven en huishoudens) als afzonderlijke categorie vervalt daarmee. De categorie gebruikers bedrijfsgebouwd (industriële lozers) en de categorie gebouwd-bedrijven worden samengevoegd tot de categorie bedrijven. Dit verbetert de herkenbaarheid van deze categorie.

De categorie gebouwd-huishoudens valt in praktische zin in belangrijke mate samen met de ingezetenen. Deze categorie zal dan ook via de vertegenwoordigers van de ingezetenen worden gerepresenteerd.

Met het vervallen van de categorie gebouwd vervalt het uitbrengen van meerdere stemmen door huiseigenaren, hetgeen de duidelijkheid voor de burger aanmerkelijk ten goede komt.

In de huidige situatie bedraagt het aantal zetels in een waterschap voor de specifieke categorieën gemiddeld tussen de 60 en 70% van het totaal aantal beschikbare zetels. In de Waterschapswet zal worden vastgelegd dat de specifieke belangengroepen (bedrijven, agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders) in ieder geval in de besturen behoren te worden opgenomen. Tevens zal een bandbreedte voor het aantal voor de specifieke belangengroepen beschikbare zetels worden vastgelegd. Het kabinet denkt hierbij aan een percentage dat lager ligt dan het huidige. Een nadere kwantificering dient nog plaats te vinden. Het verlagen van het percentage wordt enerzijds ingegeven door het feit dat de categorie huiseigenaren (nu een belangrijk deel van de categorie gebouwd) niet meer als specifieke categorie in het bestuur zal worden opgenomen. Anderzijds nemen de voorgestelde specifieke categorieën circa 30% van de kosten voor hun rekening. Zonder direct een één op één relatie met de financiering te leggen, is het kabinet van oordeel dat een bandbreedte voor het percentage gekozen moet worden, die het belang van de specifieke categorieën weergeeft.

De bepaling van het aantal voor de specifieke belangengroepen beschikbare zetels vindt, net als dat nu het geval is, door de provincies plaats via provinciale reglementen. Daarbij spelen voor wat betreft de omvang van de borging de regionale omstandigheden (meer of minder landbouw, bedrijven en/of natuur) een rol.

3.2 Lijstenstelsel

De waterschapsverkiezingen vinden thans plaats op basis van het personenstelsel. Dit kiessysteem, dat goed werkte in de kleine waterschappen van destijds, voldoet niet meer voor de waterschappen van het huidige schaalniveau. Gebrek aan herkenbaarheid en profilering van de kandidaten zijn de belangrijkste bezwaren.

Het kabinet is van oordeel dat door invoering van het lijstenstelsel deze bezwaren voor een belangrijk deel worden weggenomen. In beginsel wordt het lijstenstelsel zowel voor het kiezen van vertegenwoordigers van de ingezetenen ingevoerd, als ook voor het kiezen van vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën (bedrijven, agrariërs en van bosen natuurterreinbeheerders).

Voor het vertegenwoordigen van de ingezetenen kunnen groeperingen die belang hebben bij en een visie hebben op waterbeheer een lijst indienen.

Voorgesteld wordt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van de Kieswet. Belangengroepen dienen rechtspersoonlijkheid te bezitten en in de statuten dient het belang of de doelstellingen van de belangengroep bij het waterbeheer te zijn aangegeven.

Voor het vertegenwoordigen van de specifieke categorieën kunnen uitsluitend die groeperingen meedoen die ook daadwerkelijk de belangen van de betreffende categorie vertegenwoordigen.

3.3 Organisatie van de verkiezingen

Het kabinet is van mening dat de opkomst bij de waterschapsverkiezingen vergroot moet worden, teneinde de democratische legitimatie te vergroten. Invoering van het lijstenstelsel maakt de keuze voor de burger eenvoudiger en zal daardoor naar verwachting bijdragen aan een hogere opkomst.

Verder verwacht het kabinet dat in de organisatie van de verkiezingen aanpassingen mogelijk zijn die de opkomst kunnen verhogen. Daarom kiest het kabinet voor het gelijktijdig organiseren van de verkiezingen voor alle waterschappen. Eén landelijke datum (of meerdaagse periode in het geval van schriftelijke verkiezingen) biedt de mogelijkheid tot een gezamenlijke publiciteitscampagne waardoor meer aandacht voor de waterschapsverkiezingen gevraagd kan worden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

1. Hoofdpunten IBO-rapport

Het IBO-rapport richt zich met name op de vraag hoe de bekostigingsstructuur van het regionale waterbeheer het best kan worden vormgegeven. Het gaat daarbij om zowel het regionale watersysteembeheer als de waterketen (drinkwater-riolering-afvalwaterzuivering). De bestaande bekostigingsstructuur is complex en beperkt transparant. In het IBO-rapport worden als belangrijkste knelpunten gesignaleerd: de relatief hoge perceptiekosten als gevolg van het bestaan van een groot aantal heffingen ter bekostiging van het waterbeheer, de beperkte invloed van de gebonden klant op de hoogte van de rekening, het bestemmingskarakter van de bestaande heffingen, het beperkte zicht op de doelmatigheid van het waterbeheer, de niet optimale afstemming tussen de organisaties in de waterketen en de vervlechting van waterketen en watersysteem. In zijn aanbevelingen gaat de IBO-werkgroep uit van het onderscheid tussen waterketen en watersysteem. Voor waterketen en watersysteem doet de werkgroep vervolgens apart aanbevelingen.

Voor de waterketen is het voorstel te komen tot één waterketentarieef (bestaand uit een vast en een variabel deel) gebaseerd op het waterverbruik en gekoppeld aan de levering van drinkwater. Er dient voor de waterketendiensten één rekening te komen. Voor de burger betekent dit een aanzienlijke vereenvoudiging en wordt beter inzichtelijk gemaakt waarvoor hij betaalt.

Vergroting van de doelmatigheid is in beginsel mogelijk door het vormen van één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie voor de waterketen of door de afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren.

Het streven is erop gericht om de waterketen en het watersysteem in het stedelijke gebied op termijn zowel in fysieke als in financiële zin te ontvlechten. Aangezien regenwater in stedelijk gebied veelal nog via de riolering wordt afgevoerd zal de fysieke ontvlechting een grote inspanning gedurende lange tijd vergen.

Voor de bekostiging van het regionale watersysteem schetst het IBO-rapport vier beleidsvarianten: de regionale variant, de regionale waterfondsvariant, de nationale waterfondsvariant en de nationale variant. De onderlinge verschillen betreffen de wijze van financiering (regionaal of nationaal), de verhouding tussen profijt en solidariteit als basis voor de heffing, en de financiële en bestuurlijke autonomie van de waterschappen. In de IBO-werkgroep werd geen overeenstemming bereikt over de beoordeling van de varianten.

2. Eerder uitgebrachte adviezen aan het kabinet

Al bij de voorbereiding van de 4e Nota Waterhuishouding werd geconcludeerd dat de financiering van het waterbeheer een nadere beschouwing verdiende. Het Rijk heeft destijds ingestemd met het voorstel de problematiek in een door de Unie van Waterschappen in te stellen Commissie onderzoek financiering (Commissie Togtema) nader te laten onderzoeken. De Commissie publiceerde haar eindrapport in het najaar van 1999. Behalve knelpunten in de financieringsstructuur werden er ook knelpunten onderkend in de bestuurssamenstelling en de verkiezings-systematiek. Deze betreffen het gebrek aan transparantie en de beperkte democratische legitimatie.

In opdracht van het IPO heeft prof.dr. Th.A.J. Toonen (RUL) in samenwerking met Ernst & Young Consultancy begin 2000 het rapport «Een

bestuursschouw van het waterschap» opgesteld, waarin een beschouwing wordt gegeven over de rol en positie van een waterschap en de consequenties daarvan voor de bestuurlijke inrichting van het waterschap. De Uniewerkgroep bestuurssamenstelling en verkiezingen (werkgroep Van der Vliet) heeft daarop voortgeborduurd en heeft medio 2000 concrete voorstellen gepresenteerd voor de bestuurssamenstelling en de verkiezingswijze.

Na uitgebreide discussie en aanvullende studie heeft het algemeen bestuur van de Unie van Waterschappen medio 2001 haar standpunt over de hoofdlijnen voor een nieuwe, eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur aan het kabinet aangeboden. De voor het waterschapsbestuur kenmerkende trits belang-betaling-zeggenschap blijft daarbij uitgangspunt. Dit impliceert dat zowel bij de bestuurssamenstelling als bij de financiering naast algemene ook specifieke taakbelangen onderscheiden worden, waarvan de positie geborgd moet zijn. Voor de algemene taakbelangen adviseert de Unie van Waterschappen het personenstelsel te vervangen door een lijstenstelsel. Als specifieke taakbelangen worden de bijzondere belangen van agrarische bedrijven, andere bedrijven en natuurterreinbeheerders voorgesteld. De huidige categorie gebouwd (eigenaren van woningen en bedrijfsgebouwen) zou daarmee als afzonderlijke categorie komen te vervallen. Ten aanzien van de financieringsstructuur adviseert de Unie van Waterschappen een helder onderscheid te maken tussen zuiveringsbeheer en watersysteembeheer. De nieuwe zuiveringsheffing zou alleen de kosten van het zuiveren van afvalwater moeten betreffen. Er zou één heffing moeten komen voor het watersysteembeheer, waaruit het passieve waterkwaliteitsbeheer, het waterkwantiteitsbeheer, de waterkering en op langere termijn ook de verwerking van neerslag kunnen worden bekostigd. Er wordt voorts een systematiek voorgesteld voor de verdeling van deze watersysteemheffing over de ingezetenen en de categorieën gebouwd en ongebouwd, gebaseerd op inwonerdichtheid en waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer.

Het Interprovinciaal overleg (IPO) heeft in zijn reactie aan het kabinet op dit standpunt van de Unie van Waterschappen de voorstellen ten aanzien van de financieringsstructuur op hoofdlijnen onderschreven. Het IPO geeft ten aanzien van de bestuurssamenstelling aan geen voorstander te zijn van de borging van de vertegenwoordiging van specifieke belangencategorieën in het bestuur. Welke belangengroepen willen meedoen aan de verkiezingen en in welke mate zij vertegenwoordiging krijgen in het waterschapsbestuur moet in deze visie aan het maatschappelijk proces worden overgelaten.

In december 2001 tenslotte heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn rapport «Water in orde» aanbevelingen gedaan over de bestuurlijk-organisatorische aspecten van het integraal waterbeheer. Voor de bestuurlijke organisatie schetst de ROB de volgende taakverdeling: het Rijk is verantwoordelijk voor de strategische visie op het waterbeheer in Nederland. De provincies zijn verantwoordelijk voor het strategisch beleid voor elk stroomgebied.

Gemeenten zijn door hun bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening een belangrijke factor in het totstandkomen van integraal waterbeleid. Waterschappen houden zich als functionele overheden bezig met het operationele beleid en de uitvoering van het door Rijk en provincie bepaalde strategisch beleid. Door hun functionele taakomschrijving zijn zij hiervoor bij uitstek geschikt. Ook de aparte financiering van het waterbeheer zorgt dat dit daadwerkelijk en naar behoren kan gebeuren.

De overige aanbevelingen in het rapport van de ROB hebben onder andere betrekking op afstemming van plantermijnen en integratie van waterwetgeving en zijn in dit kader minder van belang.

1. Grondwet en decentraal waterbeheer

Het waterbeheer in Nederland is van oudsher decentraal vormgegeven. Een en ander is ook als zodanig in de Grondwet verankerd en ook in de Waterschapswet neergelegd.

In de grondwet is dit als volgt geformuleerd: «De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald». Artikel 133, derde lid van de grondwet geeft aan dat de wet het provinciale en overige toezicht op de waterschapsbesturen regelt.

Rekening houdend met de formulering in de Grondwet zijn de toezichthoudende arrangementen, waaronder de financiële, vormgegeven. In algemene zin betekent dit dat de provincie primair de toezichthoudende instantie op de waterschappen is. In uitzonderlijke situaties kan ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid laten gelden. Dit is overigens niet anders dan bij de taken die gemeenten uitoefenen: ook daar ligt het primaire toezicht bij de provincies. Een en ander is uitgewerkt in de Waterschapswet. Artikel 2, eerste lid, van die wet luidt: «De bevoegdheid tot het opheffen en het instellen van waterschappen, tot regeling van hun gebied, taken, inrichting, samenstelling van hun bestuur en categorieën van omslagplichtigen en tot de verdere reglementering van waterschappen behoort aan provinciale staten, behoudens het bepaalde in de artikelen 7, 8 en 9. De uitoefening van deze bevoegdheid geschiedt bij provinciale verordening.»

De provincie is derhalve aan te merken als de primaire regelgever en toezichthouder van de waterschappen. In uitzonderlijke situaties kan het Rijk zijn verantwoordelijkheid laten gelden.

2. Taakafbakening

De taakuitoefening door waterschappen is een functionele. Dat betekent dat ze alleen die taken kunnen uitoefenen die hen bij wet zijn opgedragen en die uiteraard liggen op het terrein van de waterstaatszorg. Een en ander vloeit voort uit de Waterschapswet.

Artikel 1 van die wet vermeldt:

1. Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.
2. De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor hetzij de waterkering hetzij de waterhuishouding hetzij beide. Aan waterschappen, die met tenminste een van zulke taken zijn belast, kan daarnaast de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.

Onder het begrip waterhuishouding in de zin van de Waterschapswet wordt ook het waterkwaliteitsbeheer gerekend. In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is geregeld dat de zorgplicht voor het zuiveren van stedelijk afvalwater in beginsel bij de waterschappen ligt.

De bevoegdheid tot de reglementering van een waterschap, en daarmee tot het opdragen van taken aan een waterschap is voorbehouden aan provinciale staten: op die wijze wordt gewaarborgd dat al hetgeen het Waterschap als taak heeft uit te voeren, uiteindelijk ook gelegitimeerd is

door een democratisch gekozen lichaam van algemeen bestuur. Het is ook de provincie die toezicht houdt op deze taakuitoefening.

3. Sturing en toezicht

De provincie is de primaire toezichthouder en aanstuurder van het regionale waterbeheer en daarmee van de waterschappen. Het Rijk heeft als wetgever, via zijn planvorming en via bestuursakkoorden (zoals het Nationaal bestuursakkoord Water) een mede bepalende rol in de aansturing van het regionale waterbeheer.

3.1 Sturing vooraf

Bij de vraag hoe bij het Rijk en de provincie levende ideeën terzake de waterhuishouding doorwerken naar de taakuitoefening door de waterschappen kan onderscheid gemaakt worden in sturing via in de wet vastgelegde sturingsinstrumenten, en buitenwettelijke sturing.

De buitenwettelijke sturing speelt een belangrijke rol in de doorwerking van de rijksvisie naar provincies en waterschappen en in de doorwerking van provinciale opvattingen naar de waterschappen. Daartoe zijn er velerlei – al dan niet in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerde – overlegfora op provinciaal en nationaal niveau. Zeer belangrijk in dit verband is het onlangs tot stand gekomen Nationaal Bestuursakkoord Water. In dit akkoord hebben de gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk afgesproken wat zij de komende decennia op het terrein van het waterbeheer gaan doen en hoe de bekostiging van de afspraken zal gaan plaatsvinden. Tevens is in dit akkoord gemarkeerd op welke wijze de verschillende overheden hun taken uitoefenen; op welke wijze zij met elkaar zullen omgaan en op welke wijze en op welke momenten men elkaar informeert en zijn afspraken gemaakt over geschilbeslechting.

Meer structureel, beleidsinhoudelijk en ook lange-termijn-gericht vindt sturing vooraf vooral plaats door middel van de in de Wet op de waterhuishouding vastgelegde planvormingstructuur. Deze sturing vooraf door middel van plannen sluit ook in hoge mate aan bij de in Europese richtlijnen voorziene doorwerking van waterhuishoudkundig beleid in uitvoeringsplannen.

Vereenvoudigd weergegeven verloopt deze plansturing als volgt:

- a. Het Rijk stelt periodiek de Nota voor de waterhuishouding op;
- b. De hiervoor bedoelde rijksnota biedt het kader voor de periodiek vast te stellen provinciale plannen voor de waterhuishouding. Het provinciaal plan houdt, aldus de wet, rekening met het nationale plan;
- c. Het Rijk kan aan de provincie aanwijzingen geven omtrent de inhoud, vaststelling en herziening van het plan;
- d. Waterschappen stellen een beheersplan vast. In dit plan geeft het waterschap aan hoe het zijn taak verricht. Dit beheersplan moet rekening houden met het provinciaal waterhuishoudingsplan;
- e. Alle beheersplannen van waterschappen moeten, voordat ze in werking treden, worden goedgekeurd door de provincie;
- f. Bij de vergunningverlening door het waterschap wordt rekening gehouden met het beheersplan, aldus de wet.

In de praktijk betekent dit dat rijksbeleid doorwerkt tot en met het concrete niveau van vergunningverlening door het waterschap. Voorts betekent dit dat het Rijk wettelijke vastgelegde sturingsinstrumenten heeft om het beleid van de provincie dwingend te beïnvloeden (strikt formuleren van beleid en geven van bindende aanwijzing), en dat de provincie instrumenten heeft om het handelen van de waterschappen dwingend te beïn-

vloeden (strikt formuleren van beleid en onthouding goedkeuring aan beheersplan).

3.2 Sturing en informatievoorziening

Sturing vooraf door middel van plannen is nodig en nuttig, maar betreft natuurlijk wel steeds een momentopname. Toezicht achteraf – zie hierna – kan als sluitstuk nuttig en nodig zijn, maar is repressief. Wil men kunnen sturen, dan is informatie essentieel.

Informatievoorziening geschiedt «uit eigener beweging», alsmede op verzoek van provincie of rijk, al dan niet op basis van wettelijke bepalingen.

Voorbeelden van informatievoorziening die waterschappen uit eigener beweging doen zijn: de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer en begrotingsvergelijkingen. Deze rapportages zijn zowel voor de (besturen van) de waterschappen zelf, andere (besturen van) waterschappen en voor bestuurders van hogere waterstaatsgezagen. De minister van Financiën houdt onder meer via de monitor lokale lasten inzicht in de ontwikkeling van tarieven.

Voorts is er in de waterstaatswetgeving volop voorzien in verplichtingen voor waterschapsbesturen om allerlei documenten (plannen, voortgangsrapportages, bijvoorbeeld over dijkversterkingen etc), besluiten en verordeningen toe te zenden aan bijvoorbeeld provincies, en via de provincies aan het Rijk en Tweede Kamer.

De Waterschapswet kent bovendien een kapstokartikel waarin wordt bepaald dat het waterschapsbestuur Onze Ministers en het provinciaal bestuur desgevraagd over al hetgeen het waterschap betreft, dient te informeren (artikel 58).

4. Toezicht

4.1 Toezicht door de provinciale overheid

Er bestaat in de waterstaatswetgeving een groot aantal mogelijkheden voor provincies om invulling te geven aan de toezichthoudende taak.

Grofweg kan gedacht worden aan een vijftal categorieën van beïnvloeding:

1. preventief toezicht Bepaalde besluiten van waterschappen zijn onderworpen aan goedkeuring vooraf. Dit betreft enerzijds specifiek bij wet aangewezen besluiten tot vaststelling of wijziging van een kostentoe-delingsverordening of een verordening van omslagklassen. Anderzijds gaat het om typen besluiten die als zodanig in het reglement van het waterschap zijn aangewezen; deze betreffen besluiten inzake de water-beheersing en besluiten tot aanleg/verbetering van waterstaatswerken (art. 148 Waterschapswet);
2. Repressief toezicht Achteraf schorsen/vernietiging van besluiten van waterschapsbesturen (art. 156 e.v. Waterschapswet);
3. Administratief beroep Tegen bepaalde besluiten van waterschappen staat voor belanghebbenden beroep open op Gedeputeerde Staten;
4. In-de-plaats-treden In de plaats treden bij taakverwaarlozing in kader van zgn. «gevorderde beslissingen»;
5. Bevelsbevoegdheden In sommige gevallen kunnen gedeputeerde staten bevelen geven om bepaalde waterstaatswerken te staken dan wel uit te voeren (bijv. art. 37 en 74 Waterstaatswet 1900).

4.2 Toezicht door de centrale overheid

De primaire toezichthoudende taak van het rijk is toezicht uit te oefenen op reglementerende en toezichthoudende activiteiten van de provincies. Slechts in zeer uitzonderlijke situatie kan Onze Minister – en via een zware procedure – beslissen in opheffing of instelling van een waterschap of wijziging aanbrengen in de reglementering van een waterschap. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om ingrijpen in concrete besluiten of handelen of nalaten van een waterschap.

Concreet beschikt het Rijk (in casu de minister van Verkeer en Waterstaat) over de volgende instrumenten:

1. Goedkeuring Het goedkeuren van besluiten van provincies inzake instellen, opheffen en reglementeren van waterschappen (artikel 5 Waterschapswet);
2. In-de-plaats treden In de plaats treden van provincie door minister in geval van bijvoorbeeld taakverwaarlozing bij opheffen/instellen van een waterschap (artikel 7, 8 en 9 Waterschapswet);
3. Bevelsbevoegdheden In sommige gevallen kan Onze Minister bevelen geven om bepaalde waterstaatswerken te staken dan wel uit te voeren (bijv. art. 39 en 75 Waterstaatswet 1900).

4.3 Financieel toezicht

De regelingen omtrent financieel toezicht zijn neergelegd in de Waterschapswet. Zij zijn in hoge mate vormgegeven naar analogie van de regeling van het financieel toezicht van provincies op gemeenten. Financieel toezicht is primair repressief toezicht. Dat houdt in dat het hogere gezag achteraf kan ingrijpen en dat toestemming vooraf (bijv. goedkeuring) niet nodig is voor de vaststelling van de begroting. Het repressieve toezicht is enkele jaren geleden, bij de totstandkoming van zowel de Gemeente- als de Waterschapswet uit een oogpunt van deregulering en decentralisatie doorgevoerd. Vóór deze wijziging was een voorafgaande goedkeuring van de begroting en wijzigingen nodig.

Bevoegdheden van de provincie op het punt van financieel toezicht:

1. Repressief begrotingstoezicht Begroting en wijziging daarvan dienen binnen 4 weken na vaststelling daarvan aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden;
2. Repressief toezicht op de rekening;
3. Repressief toezicht op de belastingverordeningen;
4. Preventief toezicht op kostentoedeling en omslagklassenverordening (art. 119 Waterschapswet);
5. In plaats treden door provincie in geval van taakverwaarlozing in de begrotingssfeer (art. 104 Waterschapswet);
6. Mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om te allen tijde onderzoek uit te voeren naar administratie en financieel beheer van een waterschap (art. 108 Waterschapswet);
7. Toetsing recht- en doelmatigheid van de uitgaven door onafhankelijke accountant (art. 109).