

Een nieuwe Governance van het waterbeheer; het Bestuursakkoord Water

GERT DEKKER* EN HERMAN HAVEKES**

Keywords: agreement on water, water policy, cooperation water management, waste water, water management costs, financing flood defence

Abstract

At the end of May 2011 the National Agreement on Water was signed by the State Secretary for water management and the chairmen of the provinces, municipalities, water boards and water companies. This national agreement brings a new Governance for Dutch water management. The main goal is to reduce the yearly costs in this public field, especially for the government. Nowadays the costs for overall water management in the Netherlands (flood defence, water quality and quantity, drinking water, sewage and waste water treatment) amount annually to 6,5 billion euros. The intention is to reduce these costs with 750 million euros per year. The main solution has been found in more cooperation between the different public parties with tasks in water management. A good cooperation between water boards and municipalities in the so-called waste water chain (sewage and waste water treat-

ment) for example must save yearly 380 million euro's in 2020. And a financial contribution of the water boards in the costs of the Flood Defence Program reduces the costs for the government with almost 200 million euros per year. The national agreement contains a lot of other measures in this direction like less water plans, less ordinances, less public supervision and doing things together. The national agreement must lead to a situation that under moderate increase in the tax burden for households, companies and farmers there will be enough public money for the necessary investments, like improving the water safety and the urban water quality. So water management in The Netherlands succeeds in maintaining its international excellent performance.

Inleiding

Vlak vóór Pasen hebben het Rijk en IPO, VNG en UvW (als onderhandelaarsakkoord) een breed Bestuursakkoord gesloten, ook wel Hoofdlijnenakkoord genoemd. Ook het waterbeheer maakt deel uit van dit Bestuursakkoord (par. 6.5). De betreffende passages van net 4 pagina's zijn verder uitgewerkt in een afzonderlijk Bestuursakkoord Water (BAW), waarbij ook de Vewin partij is. Na ondertekening van het Hoofdlijnenakkoord heeft Staatssecretaris Atsma het BAW aan de Tweede Kamer gezonden.¹ Op 23 mei is het Bestuursakkoord Water door alle partijen feestelijk ondertekend.

Het BAW beoogt in essentie het waterbeheer in ons land doelmatiger te organiseren en bevat daartoe tal van concrete afspraken, die voor een belangrijk deel nog in wetgeving zullen worden vastgelegd. Het is in zoverre niet zo zeer het eindresultaat van stevige onderhandelingen tussen betrokken partijen, maar veeleer de start van het op een nieuwe manier met elkaar gaan (samen)werken in het waterbeheer. Het voorziet aldus in een nieuwe Governance van het waterbeheer. Alle reden om in het eerste nummer van dit tijdschrift kort op dit bestuursakkoord in te gaan. Wat zijn de belangrijkste elementen van dat Bestuursakkoord Water? Onze beschouwing kent een tweeledige opbouw. Allereerst worden de hoofdlijnen van het BAW geschetst. Aan het eind veroorloven wij ons enkele persoonlijke opmerkingen bij het bestuursakkoord.

* Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), postbus 30435, 2500 GK Den Haag, www.vng.nl

** Unie van Waterschappen (UvW), postbus 93218, 2509 AE Den Haag, www.uvw.nl

Beide auteurs zijn nauw betrokken bij de totstandkoming en de implementatie van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water.

¹ TK 2010, 27625, nr. 190.

Hoofdlijnenakkoord

Ook het Hoofdlijnenakkoord is op verschillende onderdelen voor het waterbeheer van betekenis. Uiteraard is ons bekend dat de VNG op 8 juni het onderdeel Werken naar vermogen heeft afgewezen, maar met alle andere onderdelen heeft ingestemd. Volgens de VNG is er hier toch sprake van een Bestuursakkoord, volgens minister Donner is dat niet het geval. Aangezien wij ons gezien het belang van de overeenstemming op al die onderdelen tussen Rijk en decentrale overheden moeilijk kunnen voorstellen dat beide partijen hier niet op korte termijn uitkomen, dus toch enkele woorden over dat Hoofdlijnenakkoord.

Allereerst de enorme impact: het gaat om een decentralisatie van circa 8,5 miljard euro. Niet eerder is sprake geweest van een

decentralisatieoperatie van een dergelijke omvang. Geen wonder dus dat in provinciale en vooral gemeentelijke kring nog eens heel goed naar de financiële gevolgen van deze mega-decentralisatieoperatie gekeken is. Het Leitmotiv van het Hoofdlijnenakkoord is dat de overheden zich tot hun kerntaken moeten beperken en dat, wanneer een overheid een bepaalde taak krijgt toebedeeld, deze de grootst mogelijke vrijheid moet hebben om die taak naar eigen inzicht uit te voeren. Geen knellende wet- en regelgeving, beperking van de verantwoordingsplicht en zo min mogelijk interbestuurlijk toezicht en informatie-uitwisseling. Paragraaf 4 van het Hoofdlijnenakkoord bevat een belangrijke afspraak over de wens van het Rijk om te komen tot een overzichtelijk, eenvoudig en samenhan-

gend stelsel van het omgevingsrecht. Vóór de zomer van 2011 voeren Rijk, IPO, VNG en UvW een probleem-analyse uit, stellen zij het eindperspectief van het vernieuwde omgevingsrecht op en maken zij afspraken over de uitwerking daarvan. Aangezien deze vernieuwing potentieel gevolgen kan hebben voor de toekomstige opzet van de waterwetgeving en de bevoegdheden van de waterbeheerder is het goed dat ook de UvW hierbij nadrukkelijk aan tafel zit. Specifiek voor het waterbeheer is de afspraak van belang dat de overheden zich inzetten voor een ruimtelijk beleid dat ons land beschermt tegen overstromingen en wateroverlast en ook bij klimaatverandering veilig houdt.

Versterking Positie Waterschap. Minstens zo belangrijk en opvallend is het feit dat het Hoofdlijnenakkoord de positie van het waterschap nadrukkelijk versterkt. Zo wordt de UvW partij bij de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en gaat zij deelnemen aan het twejaarlijkse overhedenoverleg. Was de positie van het waterschap nog geen jaar geleden in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen weinig benijdenswaardig, nu lijkt het waterschap versterkt uit de onderhandelingen te voorschijn te zijn gekomen.

Bestuursakkoord Water

Voor het waterbeheer is niettemin vooral het uitgewerkte Bestuursakkoord Water van belang. In een goede 25 pagina's bevat het de afspraken die de betrokken organisaties voor de komende jaren hebben gemaakt. Het BAW vangt aan met enkele ronkende passages over de belangrijke internationale positie van Nederland als waterland, over de eeuwenlange kennis en ervaring die we hebben en de inno-

Foto 1. Ondertekening van het Bestuursakkoord Water door Staatssecretaris Atsma en de voorzitters van IPO, UvW, VNG en Vewin



vaties die plaatsvinden. Precies om die reden heeft het kabinet water ook als zg. Topsector aangemerkt. Binnen het waterbeheer staan grote opgaven voor de deur die investeringen voor de korte en lange termijn vergen: op het gebied van veiligheid tegen overstromingen, voor een goede zoetwatervoorziening, ter voorkoming van wateroverlast, voor het stedelijke waterbeheer en de waterketen, en voor het verbeteren van de waterkwaliteit conform de Europese Kaderrichtlijn Water.

Besparingen Noodzakelijk. Deze ambitie moet echter met (veel) minder financiële middelen worden uitgevoerd. Dat vraagt om een doelmatiger waterbeheer, waardoor een goede kwaliteit tegen lagere kosten haalbaar is. Concreet moet vanaf 2020 jaarlijks 750 miljoen euro in het waterbeheer worden bespaard. Nu in het waterbeheer per jaar circa 6,5 miljard euro omgaat, is dat een bezuiniging van ruim 15%. Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit 450 miljoen euro in de waterketen (380 miljoen bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen bij de drinkwaterbedrijven) en 300 miljoen euro in het watersysteem. Van de winst wordt 200 miljoen gebruikt om de rijksuitgaven op het terrein van de waterveiligheid te verminderen. Het overige bedrag komt ten goede aan het watersysteem en de waterketen. Aldus wordt beoogd de voorgenomen kostenstijging in het waterbeheer te beperken, zodat voor burgers en bedrijven sprake kan zijn van een gematigde stijging van de lokale lasten, zoals ook in het Regeerakkoord en het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd.

Over de voortgang van de uitvoering van het BAW en de bereikte doelmatigheidswinst zal maximale transparantie wor-

Welke afspraken bevat BAW concreet?

Het BAW kent vijf hoofdthema's, die hierna verder zullen worden toegelicht

- Heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte
- Beheersbaar programma voor de waterkeringen
- Doelmatig beheer van de waterketen
- Werkzaamheden slim combineren
- Het waterschapsbestuur

den geboden. De voortgang wordt gemonitord en er zal jaarlijks in Water in Beeld over worden gerapporteerd. In 2013 wordt een benchmark uitgebracht met de kosten en prestaties ten aanzien van de gemeentelijke watertaken, het zuiveringsbeheer en de drinkwaterbereiding. Ook over de lokale lastenontwikkeling zal jaarlijks worden gerapporteerd. Eind 2013 wordt het BAW geëvalueerd. De communicatie zal helder zijn en de communicatieaanpak gericht op maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, kennisinstituten en de burger.

Heldere verantwoordelijkheden

“Waterbeheer is een gezamenlijk domein van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen”, zo vangt deze paragraaf aan. Alhoewel de nieuwe Waterwet al veel verbeterd heeft, kunnen verantwoordelijkheden scherper worden toegedeeld, beleid en uitvoering volgens het twee lagenmodel volledig gescheiden, het aantal plannen verminderd, het interbestuurlijk toezicht vereenvoudigd en zo efficiënt mogelijk

voldaan worden aan Europese verplichtingen. Dat leidt tot minder bestuurlijke drukte en tot minder kosten. Na een korte schets van het profiel van de partijen bij het BAW wordt de kaderstelling en het toezicht bij de horens gepakt. Slechts één bestuurslaag uit de algemene democratie is verantwoordelijk voor het vaststellen van doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, normen en beleid en voor het toezicht. Voor het hoofdwatersysteem (inclusief de primaire waterkeringen) is dat het Rijk en voor het regionale watersysteem (inclusief de regionale keringen) is dat de provincie. Uitvoerende overheden zijn Rijkswaterstaat (RWS) voor de rijkswateren en de waterschappen voor de regionale wateren. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van het gehele watersysteem, dus voor al het oppervlaktewater en grondwater en waterkeringen, en maken de keuzes die noodzakelijk zijn voor beheer en uitvoering. Gemeenten en waterschappen bepalen samen de uitvoeringsmaatregelen voor het stedelijk gebied en maken

afspraken over de uitvoering ervan.

Rijk en provincies gaan via beleidsmonitoring op een doelmatige, transparante en sobere wijze na of RWS en de waterschappen de doelen daadwerkelijk halen. Zo nodig beschikken zij over interventiemogelijkheden (geven van instructies en aanwijzingen).

Planstelsel op de Schop. Het planstelsel gaat stevig op de schop. Het Nationaal waterplan en de regionale waterplannen van de provincies verdwijnen als aparte (sectorale) waterplannen. De bedoeling is dat in de toekomst geïntegreerde omgevingsplannen worden vastgesteld, zoals een aantal provincies reeds langer doet. Nadere afspraken daarover volgen uiterlijk 1 november 2011. RWS en de waterschappen maken beheerprogramma's met een looptijd van zes jaar. Over de voortgang van de beheerprogramma's van de waterschappen wordt jaarlijks gerapporteerd en er vindt jaarlijks overleg plaats met de provincie. Dat biedt de mogelijkheid actuele inzichten te verwerken en tegelijkertijd provinciaal beleid en de uitvoering door de waterschappen goed op elkaar af te stemmen. De provinciale goedkeuring van het beheerplan van het waterschap vervalt. Het waterschap kan daardoor zelfstandig invullen op welke wijze het beheer en de uitvoering gebeuren. Tevens wordt het interbestuurlijk toezicht eenvoudiger. Uiterlijk 1 november 2011 volgen afspraken over wat in de beheerprogramma's moet worden opgenomen. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het eens in de zes jaar actualiseren van stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen ten behoeve van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)

en de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR). De beheerprogramma's van RWS en van de waterschappen vormen de basis daarvoor. Nadere uitwerking volgt – het wordt eentonig – opnieuw vóór 1 november 2011.

Voorts meldt deze paragraaf dat de watertoets wordt uitgevoerd bij alle ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Ten slotte wordt vastgesteld dat de provincies op een aantal gebieden nog de verantwoordelijkheid voor operationele taken hebben. Dit past slecht in de beoogde scherpe scheiding tussen kaderstelling en uitvoering. Uitgangspunt is om deze verantwoordelijkheid over te dragen naar een uitvoerende overheid, d.w.z. RWS of de waterschappen. De muskus- en beverrattenbestrij-

ding is (op grond van de zg. Spoedwet) per 1 januari 2011 naar de waterschappen overgegaan, de komende jaren zal dit worden gezien voor het grondwaterbeheer, het zwemwaterbeheer en het vaarwegbeheer. De toedeling van het wegbeheer aan waterschappen wordt meegenomen bij de evaluatie van de Wet herverdeling wegenbeheer in 2013. Vooruitlopend daarop wordt vast meegegeven: "Regionale differentiatie blijft mogelijk uit oogpunt van doelmatigheid". Met het waterschap als wegbeheerder lijkt het nog niet gedaan.

Beheersbaar programma voor de waterkeringen

Voor het Rijk en de waterschappen vormt dit ongetwijfeld het belangrijkste hoofdstuk van het BAW, aangezien hierin de

Foto 2. Staatssecretaris Atsma en voorzitter Peter Glas van de Unie van Waterschappen.



concrete decentralisatie van 200 miljoen euro van het Rijk naar de waterschappen is opgenomen. Dit komt ook naar voren uit de brief waarmee de staatssecretaris het BAW aan de Tweede Kamer toezond, waarin immers alleen de waterveiligheid aan de orde komt. Wat houden de afspraken op dit terrein concreet in? **Waterschappen gaan Meebetalen aan HWBP.** Voor de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) wordt in navolging van de taskforce Ten Heuvelhof een andere insteek gekozen. De lijn van de inmiddels door de Eerste Kamer aanvaarde Spoedwet² wordt versterkt doorgezet. Op basis van deze wet betalen de waterschappen vanaf 2011 reeds 81 miljoen euro (en 19 miljoen euro voor de overdracht van de muskussen beverrattenbestrijding), in 2014 wordt dat 131 en vanaf 2015 181 miljoen euro per jaar aan het HWBP. Aldus is sprake van een gezamenlijke financiering door Rijk en waterschappen van ieder voor 50%. Op termijn is, zoals de Commissie Vellinga een jaar of vijf geleden al eens bepleitte, een volledige financiering door de waterschappen niet uitgesloten: “Hiermee wordt een perspectief neergezet waarin op den duur de aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en financiering van de primaire waterkeringen die niet in beheer van het rijk zijn, geheel voor rekening komen van de waterschappen”. In lijn met dit citaat gelden de nieuwe financiële spelregels, die nog wettelijk zullen worden vastgelegd, alleen voor de waterschapsdijken. De kosten voor de rijksdijken en stormvloedkeringen blijven dus volledig voor rekening van het Rijk. De waterschappen

hebben uiteraard wel boter bij de vis willen zien om nieuwe financiële problemen bij het Rijk te voorkomen. In een bijlage bij het BAW heeft het Rijk zijn aandeel tot 2020 gegarandeerd. Daardoor is er nu voldoende geld voor de uitvoering van het HWBP 2 en kan er een start gemaakt worden met een volgend HWBP.

Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat het voor de waterschappen een behoorlijke opgave zal zijn dat bedrag van 200 miljoen euro in hun belastingtarieven te verwerken. In het watersysteembeheer gaat jaarlijks zo'n 1,1 miljard euro om, dus het is een afspraak met aanzienlijke financiële gevolgen. De bedoeling is dat dit (deels) wordt goedge maakt door de verwachte besparingen in de afvalwaterketen (zie hierna) en door slim samenwerken in de uitvoering van operationele taken, maar dat moet natuurlijk nog wel blijken. Bovendien kunnen die mogelijkheden per waterschap sterk verschillen, terwijl de extra kosten voor het HWBP gewoon via het aantal inwoners en de totale WOZ-waarde over alle 25 waterschappen wordt omgeslagen. Dus ook bij de waterschappen die geen waterkeringstaak hebben of die hun versterkingswerken reeds achter de rug hebben. Het zal dus nog een tour de force zijn om de onvermijdelijke lastenstijging “evenwichtig” te verdelen over de belastingplichtigen en te voorzien in de beoogde gematigde lastenontwikkeling. Op zichzelf wordt dit ook onderkend. Zo wordt een herziening van het belastingstelsel van de waterschappen nodig geacht. De voorstellen die de waterschappen zelf zullen doen, vormen daarvoor het vertrekpunt. De insteek van de Wet modernisering waterschapsbestel uit 2007, die immers ook

goedgekeurd was op voorstellen van de UvW, wordt dus gecontinueerd en dat lijkt voor het gewenste draagvlak verstandig.

Indachtig het bekende adagium “Wie betaalt, bepaalt” wordt de positie van de waterschappen in organisatorische zin versterkt. Het Rijk blijft weliswaar verantwoordelijk voor de kaders (normen, toetsingsinstrumentarium en ontwerp-leidraden), maar de invloed van de waterschappen daarop wordt steviger. Ook wordt het toetsproces versimpeld en beter afgestemd op de uitvoeringspraktijk van de verbeterwerken. Het streven is de toetsfrequentie terug te brengen van eenmaal in de zes naar eenmaal in de twaalf jaar en het toetsproces een continu karakter te geven. Wel wordt ter invulling van de ROR iedere zes jaar een overzichtsrapportage opgeleverd. De toetsing wordt uitgevoerd door de waterschappen en beoordeeld door het Rijk. De staatssecretaris van I&M informeert de Tweede Kamer. De provincie vervult dus geen intermediaire rol meer bij deze verslaglegging.

Rijk en waterschappen werken een en ander vóór 1 november 2011 verder uit. Ook werken zij vóór deze datum in overleg met de provincies een plan van aanpak voor het derde HWBP uit.

De provinciale goedkeuring van de versterkingsplannen (hoofdstuk 5 Waterwet) blijft bestaan. De focus ligt daarbij op de ruimtelijke consequenties en de LNC-waarden van deze plannen. Ten slotte wordt gestreefd naar een meer transparante beheersstructuur. Alle dijkkringen moeten volledig in beheer zijn bij de waterschappen en alle voorliggende primaire waterkeringen, zoals stormvloedkeringen en dammen, bij het Rijk. In 2011 zullen de waterschappen

² EK 2010-2011, 32474.

en RWS tot overdracht van keringen en wateren komen.

Doelmatig beheer van de waterketen

Een ander, zeker ook vanuit financieel oogpunt belangrijk hoofdstuk, is het hoofdstuk over de waterketen. Voor gemeenten en drinkwaterbedrijven staan de belangrijkste afspraken in dit hoofdstuk.

Grote Besparing in Afvalwaterketen.

De waterketen bestaat uit de productie en levering van drinkwater door de drinkwaterbedrijven, het inzamelen en afvoeren van gebruikt drinkwater en overtollig regenwater en grondwater door de gemeenten en het transporteren en zuiveren van dit afvalwater door de waterschappen. Het beheer van de waterketen ligt kwalitatief weliswaar op hoog niveau, maar door een verdere vergroting van de doelmatigheid kunnen substantiële besparingen worden bereikt. Begin 2010 zijn die besparingen in het zg. feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer in de afvalwaterketen (riolering en zuivering) getaxeerd op oplopend tot 380 miljoen euro per jaar in 2020. De drinkwaterbedrijven zullen 70 miljoen euro per jaar besparen in 2020. Die besparingen zijn van groot belang, omdat er sprake is van een autonome laststijging in de waterketen oplopend met 600 miljoen aan jaarlijkse kosten tot 4,4 miljard euro in 2020. Daarnaast zullen de hogere kosten van de waterschappen voor het HWBP moeten worden “terugverdiend” om een gematigde lastenstijging te realiseren.

Het is dus absoluut zaak dat deze besparingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Om dit te bereiken zullen gemeenten

onderling en samen met waterschappen kennis en capaciteit slim bundelen. De kennis van de drinkwaterbedrijven wordt daarbij zo goed mogelijk benut en de investeringsprogrammering wordt op de schaal van zuiveringskringen op elkaar afgestemd, zodat werk met werk wordt gemaakt. Ook wordt krachtig ingezet op kennisintensivering en innovatie in de waterketen. Samen met de RIONED, STOWA en KWR wordt in 2011 een kennisagenda uitgewerkt. Bij innovatie staat een duurzamer inrichting van de waterketen met terugwinning van energie en van grondstoffen centraal,

Samenwerking Gemeenten en Waterschap niet Vrijblijvend. Artikel 3.8 Waterwet verplicht zoals bekend waterschap

Het zal nog een tour de force zijn om de onvermijdelijke lastenstijging “evenwichtig” te verdelen

en gemeenten reeds om hun taken en bevoegdheden in het waterbeheer af te stemmen, in het bijzonder bij de afvalwaterketen. Het BAW onderstreept de noodzaak daarvan nog eens.

Voor het regionale uitwerkingsproces van de afspraken in het bestuursakkoord zijn verschillende mijlpalen benoemd. De belangrijkste mijlpaal is eind december 2012. Dan moet in meer dan 75% van de zuiveringskringen effectief en doelmatig worden samengewerkt. Mocht er tegen die tijd onverhoopt onvoldoende voortgang en resultaat zijn geboekt, dan volgt wetgeving waarmee de achterblijvende gemeenten, waterschappen of regio's worden gestimuleerd en desnoods gedwongen.

De wet- en regelgeving zal sowieso

worden aangepast. Er is geen provinciale ontheffing meer nodig als een gemeente om doelmatigheidsoverwegingen besluit om in een deel van het buitengebied geen afvalwater in te zamelen. Ook passen de waterschappen de zg. Aansluitverordening niet langer toe en richten gemeenten en waterschappen hun verordeningen zo in dat de wederzijdse taakuitoefening niet belemmerd wordt en doelmatig plaats kan vinden. Voorts zal het specifieke provinciale toezicht op het Gemeentelijk Rioleringsplan vervallen. Ten slotte wordt vóór 1 november 2011 nagegaan welke praktische belemmeringen in de regelgeving een goede samenwerking of innovaties in de weg staan. Eventuele wetgeving om belemmeringen

weg te nemen wordt voorbereid in 2012.

Werkzaamheden slim combineren

Dit onderdeel van het BAW bevat een aantal concrete voorstellen om bepaalde zaken samen te gaan doen ten einde kostenbesparingen te bereiken. Het gaat dan vooral om de relatie RWS-waterschappen: zo komen er een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor het HWBP en afspraken over risico- en crisisbeheersing. Ook wordt aan samenwerking op het terrein van inkoop/aanbesteding, meetnetten, vergunningverlening en handhaving gedacht en aan de uitwisseling van personeel. Wat de verzameling en ontsluiting van informatie betreft wordt de belangrijke rol van het begin 2011 gestarte

Informatiehuis Water benadrukt. De rol van dit samenwerkingsverband van Het Waterschapshuis, RWS en IPO zal vanaf 2012 stapsgewijs verder worden uitgebreid. Voor de relatie waterschappen en gemeenten zullen UvW en VNG samenwerking bevorderen bij het heffen en invorderen van belastingen. De praktijk kent daarvan reeds een aantal concrete voorbeelden die tot substantiële verlaging van de perceptiekosten leiden. Er zullen vóór 1 januari 2012 nadere afspraken volgen om samenwerkingsverbanden in de uitvoering beter te faciliteren, waar nodig door aanpassing van regelgeving.

de huidige waterschapsbestuurders tot 2014 en daarmee tot uitstel van de reguliere verkiezingen die anders eind 2012 zouden moeten worden gehouden. Dit om de indirecte verkiezingen kort na de gemeenteraadsverkiezingen te kunnen laten plaatsvinden, zodat sprake is van een representatieve stemming in de gemeenteraden. Het woord over dit wetsvoorstel is straks nadrukkelijk aan de Tweede en Eerste Kamer.

Verder bevat dit onderdeel van het bestuursakkoord de volgende voornemens. De voorziene evaluatie van de Waterschaps-wet zal na de verkiezingen van 2014 plaatsvinden. Voorts zal – het is al opgemerkt – het belastingstelsel van de waterschappen worden herzien, waarvoor de voorstellen van de

doel op zichzelf, maar een mogelijk middel om doelmatigheidswinst te realiseren. Doelmatigheid staat hierbij dus voorop. Dit kan betekenen dat de forse opgaven op het terrein van het waterbeheer soms leiden tot intensivering van samenwerking zonder wijziging van structuur en soms tot samenvoeging van waterschappen. Het is aan waterschappen en provincies om samen vorm te geven aan initiatieven voor verdere opschaling.

Opmerkingen

Zoals gezegd veroorloven wij ons aan het eind van deze beschouwing enkele persoonlijke opmerkingen. Allereerst is de totstandkoming van het BAW naar ons idee een goede zaak. Ook al moet op tal van punten nog nadere uitwerking, al dan niet in wetgeving, plaatsvinden; de nieuwe Governance van het waterbeheer is helder en de grotere doelmatigheid door meer samenwerking in het waterbeheer is niet alleen in het belang van de betrokken overheden, maar vooral in het belang van burgers en bedrijfsleven.

Het BAW mag dan niet in rechte afdwingbaar zijn, zoals dat zo mooi heet, de eerdere ervaringen met het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 en het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 laten zien dat partijen de afspraken serieus nemen en hun verantwoordelijkheid oppakken. Het nationaal bestuursakkoord in 2003 kwam vooral tot stand in reactie op de extreme regenval en wateroverlast van najaar 1998. De ervaring laat zien dat de gemaakte afspraken zijn nagekomen en nieuwe ernstige overlast hebben voorkomen. In de zomer van 2010 regende het zelfs harder dan in najaar 1998. Toen was er bijna 1 miljard gulden schade en nu was die schade door de inmiddels genomen maatregelen te over-

Samen vormgeven aan initiatieven voor verdere opschaling.

Het waterschapsbestuur

Dit vormt het laatste en tevens kortste onderdeel van het BAW. Als echter ooit het adagium “last but not least” geldt, is dat hier. Evenals in het Regeerakkoord wordt aangekondigd dat het Rijk met een wetsvoorstel komt dat indirecte verkiezingen van de ingezetenenvertegenwoordigers in het waterschapsbestuur regelt. In waterschapskring ligt dat voornemen uitermate gevoelig en van die zijde is op dit punt dan ook een nadrukkelijk voorbehoud in de tekst van het BAW opgenomen.

Regering Houdt Vast aan Indirecte Verkiezing Waterschapsbestuur. Genoemd wetsvoorstel is in inmiddels in concept voor commentaar verspreid en zal vóór 1 oktober 2011 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Dat wetsvoorstel voorziet overigens tevens in het verlengen van de bestuurstermijn van

UvW het “vertrekpunt” vormen. Vóór 2014 zal een en ander in wetgeving zijn verankerd. Ook zullen de waterschapsbesturen net als die van provincies en gemeenten worden verkleind. Vóór 2012 bereiden de ministeries van BZK en van I&M in overleg met betrokken partijen voorstellen voor, die ruim vóór de waterschapsverkiezingen van 2014 zullen zijn geëffectueerd. Bovendien komt ter vermindering van de interbestuurlijke toezichtlasten de provinciale goedkeuring van de kostentoedelingsverordening voor de watersysteemheffing te vervallen. Ten slotte wordt over fusies van waterschappen geconstateerd dat waterschappen in de achterliggende decennia voortdurend zijn opgeschaald om berekend te blijven op hun taken. Dit proces van opschaling is naar verwachting nog niet ten einde, maar –zo wordt beklemtoond– opschaling is geen

zien. Bijkomend voordeel van het BAW is dat de behandeling van de Spoedwet en de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn vlotgetrokken en dat werd zo langzamerhand tijd. Punt van zorg is wel dat er zoals gezegd nog heel veel en vaak op heel korte termijn moet gebeuren. De ambitie is groot. Het zal zeker voor een ministerie dat midden in een reorganisatiediscussie zit niet meevallen om de planning scherp te bewaken.

In de tweede plaats saneert het BAW onder meer het (beleids)plannenwoud en overbodige interbestuurlijke toezicht- en informatieregels. Ook dat is een welkome ontwikkeling. Aldus wordt het zwaartepunt bij de uitvoering gelegd en daar gaat het uiteindelijk in het waterbeheer om. Op rijksniveau heeft het verdwijnen van het aparte Nationaal Waterplan ongetwijfeld tot gevolg dat de betekenis van het Delta-programma toeneemt. Dit blijkt ook uit de brief van de staatssecretaris waarin staat vermeld dat uiterlijk in 2014 een integraal waterveiligheidsprogramma onderdeel van dat Deltaprogramma vormt. Op provinciaal niveau kunnen de ervaringen worden benut van de provincies, zoals Drenthe en Flevoland, die al langer werken met geïntegreerde omgevingsplannen.

In de derde plaats kan bij de financiering van de waterveiligheid worden vastgesteld dat de benodigde financiële middelen nu voor handen zijn. De van de waterschappen verlangde bijdrage moet daarbij maar voor lief worden genomen. Inderdaad doet die weinig recht aan de filosofie van de “bovenwaterschappelijke belangen” uit artikel 98 Waterschapswet en aan de financiële regeling in artikel 7.23 Waterwet, het is nu belangrijker dat het geld beschikbaar komt. Doordat ook het Rijk zijn bijdrage voor jaren heeft

gegarandeerd, is daar voorlopig geen twijfel meer over en dat is ten opzichte van het verleden pure winst. Voor de waterschappen geldt dat zij die hogere lasten, olopend tot 200 miljoen euro vanaf 2015, via een efficiencyslag in eigen huis en een betere samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen moeten “terugverdienen”. Ook in de samenwerking met RWS en op het vlak van de energieopwekking en grondstofwinning liggen overigens concrete besparingsmogelijkheden voor de waterschappen. Aldus moet het mogelijk zijn om inderdaad te komen tot de beoogde “gematigde” lastenontwikkeling. De komende jaren zullen het leren.

In de vierde plaats bevestigt het bestuursakkoord de afspraken die de besturen van VNG en UvW in april 2010, ten tijde van de brede heroverwegingen, samen hebben gemaakt over een aanpak voor de afvalwaterketen. Gemeenten en de waterschappen houden dus de ruimte om zélf in een regionale uitwerking vorm te geven aan de optimale vorm van samenwerking. Zij kunnen dus door op de ingeslagen weg. Daarbij dienen zeker tempo te worden gemaakt en concrete resultaten te worden geboekt. Het is niet vrijblijvend! Aldus kunnen zij samen de aangekondigde stok-achter-de-deur-wetgeving voorkomen.

In de vijfde plaats impliceert het BAW dat de onderlinge bestuurlijke verhoudingen anders komen te liggen. Dat geldt niet alleen voor de relaties tussen RWS en waterschappen en tussen waterschap en gemeenten, waarover hiervoor al iets is gezegd. Maar het geldt vooral ook voor de relatie tussen provincie en waterschappen. De provincies verliezen een deel van het vertrouwde toezichtinstrumentarium en zullen hun omgang met de waterschappen op nieuwe leest moe-

ten schoeien. Daarbij lijkt niet zo zeer sprake te moeten zijn van toezicht van hoger gezag op lager gezag in traditionele zin, maar eerder van complementair bestuur waarbij de provincie, bijv. op ruimtelijk terrein, het waterschap faciliteert om zijn waterdoelen te realiseren. Ongetwijfeld zullen de benodigde nieuwe omgangsregels soms spanning oproepen. Zij zijn daarmee echter niet minder noodzakelijk. Een actualisatie van het eerdere IPO/UvW-rapport “Afstemming van taken in het regionale waterbeheer”(2005) zou daarbij goede diensten kunnen bewijzen. Wel zou er nog verder kunnen worden doorgepakt bij de overdracht van operationele taken van de provincie naar het waterschap.

In de zesde en laatste plaats de waterschapsverkiezingen. Evident is dat de meest ideale verkiezingsvorm niet wiskundig kan worden bewezen en dat er zowel voor directe als voor indirecte verkiezingen het nodige te zeggen valt. Het woord is binnenkort aan de Tweede en Eerste Kamer en zo hoort dat ook. In dat kader zal zonder twijfel ook nadrukkelijk aan de orde komen of de wijze waarop op 23 mei de nieuwe Eerste Kamer is verkozen in waterschapsland navolging verdient. Aan de andere kant blijft de discussie over waterschapsverkiezingen politiek erg gevoelig. Laten we hopen dat er naar aanleiding van het debat over de verkiezingen niet weer een discussie ontstaat over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Met de afspraken in het nieuwe bestuursakkoord is daar vanuit het perspectief van het waterbeheer geen enkele reden voor.

Dat het BAW een nieuwe Governance van het waterbeheer met zich brengt, mag ook uit deze opmerkingen voor iedereen duidelijk zijn geworden.