

2011RGW133 bijlage 1

1 INLEIDING

Het regionaal waterbeheer wordt gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende bestuursorganen. Ieder met eigen taken en vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Een goede relatie tussen de provincie Utrecht en de waterschappen is van groot belang voor succesvol regionaal waterbeheer. De Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen draagt bij aan het transparant maken van de wijze waarop de provincie Utrecht en de op haar grondgebied werkzame waterschappen hierbinnen samenwerken.

De Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen is opgebouwd uit drie delen:

- Deel 1 bevat een algemene toelichting waarin het waarom van de nota, de provinciale visie, de taken en rollen in algemene zin worden beschreven;
- Deel 2 geeft inzicht in hoe de beleidsmonitoring ten behoeve van de (jaarlijkse) rapportage aan Gedeputeerde Staten is vormgegeven;
- Deel 3 legt vast op welke wijze de provincie Utrecht uitvoering geeft aan het wettelijke toezicht.

2 AANLEIDING

Vershillende ontwikkelingen vormen de aanleiding om met deze nota meer structuur te geven aan de beleidsmonitoring en het toezicht van de provincie Utrecht op de waterschappen. De voornaamste ontwikkelingen zijn:

Veranderende verhouding tussen provincies en waterschappen

De schaalvergroting en de daarmee samenhangende bundeling van watertaken bij de waterschappen hebben geleid tot verdergaande professionalisering bij de waterschappen. Zij hebben een brede kijk op het regionaal waterbeheer. Zij kunnen als gevolg van de ontwikkelingen hun taken adequaat uitvoeren en vanuit een meer autonome bevoegdheid een bredere invulling geven aan de uitvoering van hun takenpakket.

De provincie dient zich vanuit haar rol als gebiedsregisseur toe te leggen op het vormen van de verbinding tussen integrale gebiedsontwikkeling en het door de waterschappen ontwikkelde en uitgevoerde sectoraal waterbeleid. De kaderstelling en het volgen van de realisatie van doelstellingen bij de waterschappen kan door de provincie Utrecht daarmee ook meer op hoofdlijnen plaatsvinden.

Aanbevelingen van de Commissie Oosting

De Commissie Oosting heeft in haar rapport "Van specifiek naar generiek" in 2007 vastgesteld dat er behoefte is aan een wijziging in het interbestuurlijk toezicht (verder: IBT). Uitgangspunt is dat in beginsel kan worden volstaan met de generieke toezichtsinstrumenten (schorsing, vernietiging, taakverwaarlozing). Voor specifieke instrumenten (goedkeuring) is nog slechts plaats als daarvoor een legitiem motief is. Dit motief is met name aanwezig bij inpassing van functioneel bestuur (de waterschappen). Ook moet het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en transparanter. Dit moet niet alleen in het generieke interbestuurlijk toezicht worden doorgevoerd, maar ook in het specifieke interbestuurlijk toezicht. Daarmee is ook een herijking van het gehele bestuurlijk toezicht op de waterschappen als functioneel bestuur gewenst.

Audit toezicht op de waterschappen provincie Utrecht

In het in 2009 verschenen Auditrapport 'Waterproef' van de provincie Utrecht wordt aanbevolen een nota vast te stellen waaruit de visie op toezicht van de provincie Utrecht blijkt, het wettelijk kader transparant in beeld wordt gebracht, criteria voor toetsing worden vastgesteld en eisen aan de te verstrekken informatie worden weergegeven.

Invoering van de Waterwet

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden. De Waterwet stelt integraal waterbeheer op basis van watersysteembenadering centraal. In de Waterwet is ook een scherpere afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheidslichamen tot stand gekomen.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het uitzetten van de algemene beleidslijnen voor het regionale waterbeheer en monitoren de vertaling daarvan in uitvoeringsgericht beleid en beheermaatregelen door de

waterschappen. De Waterwet heeft meer uitvoerende taken dan voorheen aan de waterschappen toegedeeld. De beleidsmonitoring en het toezicht op de waterschappen vormen de verbindende schakel tussen de onderscheiden rollen van de provincie en de waterschappen.

De beleidsmonitoring geschiedt met behulp van de jaarlijkse voortgangsrapportage. Deze zorgt voor inzicht in de realisatie van het provinciale waterbeleid zoals dat is vastgelegd in het waterplan en vormt de basis voor jaarlijks bestuurlijk overleg tussen de provincie en de waterschappen.

Maar ook het toezichtsinstrumentarium heeft met de invoering van de Waterwet wijzigingen ondergaan die een vernieuwde invulling van het toezicht nodig maken. Zo is het instrument van goedkeuring bij peilbesluiten vervallen en is er een ruimere toepassingsmogelijkheid voor sturing door middel van het geven van een aanwijzing.

Bestuursakkoord Water

Het Bestuursakkoord Water dat op 23 mei 2011 is ondertekend door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, bevat maatregelen voor een doelmatiger waterbeheer. Hoewel de Waterwet veel heeft verbeterd wordt het mogelijk geacht verantwoordelijkheden scherper toe te delen door onder meer beleid en uitvoering zoveel mogelijk te scheiden volgens het tweelagenmodel (er is één kadersteller/toezichthouder en één uitvoerende overheid) en het interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen. Een groot aantal van de voorgestelde maatregelen behoeft nog nadere uitwerking. De rolverdeling zoals in de alinea hiervoor weergegeven blijft uitgangspunt. De vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht houdt in dat de goedkeuring van het waterbeheerplan en van de kostentoedelingsverordening van de waterschappen komt te vervallen. Voor de implementatie van dit voornemen is nog aanpassing van wetgeving nodig.

3 VISIE PROVINCIE UTRECHT

De relatie tussen de provincie Utrecht en de waterschappen wordt gekenmerkt door onderling vertrouwen. De provincie Utrecht erkent de kwalitatieve en adequate invulling door de waterschappen van de aan hen opgedragen taken. Dit vertrouwen in de waterschappen vertaalt zich in een terughoudende opstelling van de provincie bij het uit te oefenen toezicht.

De terughoudendheid laat onverlet dat de provincie een belangrijke verantwoordelijkheid heeft bij het maken van een integrale belangenafweging. De zorg van de provincie voor een afweging tussen de belangen op terreinen als ruimtelijke ordening, milieu, water, archeologie, volksgezondheid en economie komt tot uitdrukking in een meer beleidsmatige sturing via planvorming.

Het met regelmaat en adequaat volgen van de wijze waarop de waterschappen invulling geven aan de aan hen opgedragen taken borgt dat de integrale belangenafweging ook in de praktijk gevolg krijgt.

Daartoe vindt er periodiek bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie Utrecht en de individuele waterschappen. De door de waterschappen opgestelde voortgangsrapportage geeft daarbij inzicht in hoeverre de waterschappen invulling hebben gegeven aan de uitvoering van het provinciaal beleid.

Met de delen 2 en 3 van deze nota kiest de provincie Utrecht voor transparantie. Dit geeft duidelijkheid over de verwachtingen die de provincie Utrecht heeft ten opzichte van de waterschappen en biedt het voordeel dat het handelen van de provincie voorspelbaar is. Daarmee legt de nota een basis voor een zakelijke en evenwichtige bestuurlijke verhouding tussen de provincie en de waterschappen.

De transparantie komt tot uitdrukking in de duidelijke structuur die bij de verschillende onderdelen is aangebracht, een bondige beschrijving van de informatie die verwacht wordt en een beknopte beschrijving van de wijze waarop de provincie de informatie zal beoordelen.

In lijn met de adviezen van de Commissie Oosting wordt gestuurd op het uitoefenen van toezicht door de naastgelegen bestuurslaag. Dit principe is vastgelegd in de Code Interbestuurlijke verhoudingen (2005). Het toezicht op de waterschappen moet daarom zoveel als mogelijk door de provincie worden uitgeoefend.

Het toezicht op het goed functioneren van de waterschappen is in eerste instantie een zaak die bepaald wordt door de verhouding tussen het algemeen bestuur van het waterschap en het dagelijks bestuur. Slechts waar dit uit de wet- en regelgeving voortvloeit wordt toezicht door de provincie uitgeoefend.

De provincie Utrecht bevordert tot slot een eenduidige toepassing van het instrumentarium voor interventie. Indien in voorkomende gevallen wordt vastgesteld dat doelen niet of niet tijdig kunnen worden gerealiseerd of als taken niet worden uitgevoerd binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders, is het van belang dat de waterschappen op een gelijke wijze benaderd en behandeld worden.

Samengevat kenmerkt de toezichtvisie van de provincie Utrecht zich door:

- vertrouwen in de waterschappen;
- terughoudendheid;
- transparantie;
- invulling geven aan toezicht door de naast gelegen bestuurslaag;
- bevorderen van een eenduidige toepassing van het instrumentarium voor interventie.

4 PROVINCIAAL BELEID EN BELEIDSMONITORING

Het integraal waterbeleid heeft vorm gekregen in de op verschillende bestuursniveaus vastgestelde water(beheer)plannen.

Het beleid van het Rijk (inclusief het beleid als gevolg van internationale verplichtingen) heeft gestalte gekregen in het Nationaal Waterplan (NWP). De provincie Utrecht heeft het regionaal waterbeleid vorm gegeven in haar Waterplan 2010 – 2015. Het sectorale waterbeleid is verder uitgewerkt en vormgegeven in de door de waterschappen vastgestelde waterbeheerplannen. Daarbij hebben de vier in Utrecht gelegen waterschappen overigens ook rekening te houden met de waterplannen van buurprovincies.

Gezamenlijk vormen deze plannen in onderlinge samenhang de basis voor de ontwikkeling van duurzame en robuuste watersystemen.

De hiervoor beschreven inrichting van het integraal waterbeleid maakt het wenselijk dat door de verschillende overheden zorgvuldig gevolgd wordt in welke mate het beleid ook leidt tot realisatie van de erin geformuleerde doelstellingen. Daarvoor is een vorm van ‘checks & balances’ nodig.

De provincie Utrecht volgt de mate waarin de doelstellingen uit het waterplan worden gerealiseerd met behulp van de voorgeschreven voortgangsrapportage door de waterschappen. Om deze voortgangsrapportage een efficiënt en effectief hulpmiddel te laten zijn bij de beoordeling van het behalen van bereikte resultaten, is in overleg met de waterschappen een format voor de rapportage opgesteld. Het resultaat hiervan is terug te vinden in Deel 2 van deze nota. De voortgangsrapportage is een goed voorbeeld van de gelijkwaardige rolverdeling tussen provincie en waterschappen. Niet alleen de waterschappen doen verslag van de mate waarin zij de doelen behalen, ook de beleidsafdelingen binnen de provincie rapporteren in de rapportage aan Gedeputeerde Staten over de voortgang. Gedeputeerde Staten doen op hun beurt verslag aan Provinciale Staten over de mate waarin de doelen uit het Waterplan 2010 – 2015 worden bereikt.

De methodiek voor de provincie Utrecht om te volgen hoever de realisatie van doelstellingen is gevorderd, is gevonden in een systeem van indicatoren die, afhankelijk van de bereikte resultaten een rood, oranje of groen signaal opleveren. Deze signalen vormen de basis voor het bestuurlijk overleg tussen de provincie Utrecht en de waterschappen.

5 WETTELIJKE PROVINCIALE TOEZICHTTAKEN

Uitvoering toezicht

De provincie Utrecht heeft op grond van verschillende wetten, zoals bijvoorbeeld de Waterschapswet, de Waterwet en de Wet financiering decentrale overheden, een formele rol bij het uitoefenen van toezicht op de waterschappen. Dit toezicht bestaat uit het bevoegd verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen (informerend), het zich vormen van een oordeel daarover (beoordelen) en het eventueel

naar aanleiding daarvan interveniëren¹. Deze definitie van toezicht wordt ook wel getypeerd als de procesmatige benadering van toezicht.

De uit wettelijke bepalingen voortvloeiende toezichttaken van de provincie Utrecht zijn te categoriseren in een aantal gebieden:

- financieel toezicht;
- toezicht op gemeenschappelijke regelingen en deelneming in een rechtspersoon;
- toezicht op operationele besluiten;
- overig toezicht.

In deel 3 is op basis van deze indeling uitgewerkt op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de toezichttaak.

Generieke instrumenten

Wat betreft het generiek toezicht, de toepassing van de instrumenten schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling, wordt het volgende opgemerkt. Het Rijk heeft met de Wet revitalisering generiek toezicht uitvoering gegeven aan de voorstellen van de commissie -Oosting. Het desbetreffende wetsvoorstel is in mei 2009 bij de Tweede Kamer ingediend². De planning is dat de wet op 1 januari 2012 in werking treedt. Ter uitvoering van die wet is inmiddels door het Rijk een algemeen beleidskader opgesteld voor de toepassing van de generieke instrumenten schorsing en vernietiging alsmede indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Deze beide beleidskaders zijn bij brief van 9 juli 2010³ resp. 7 maart 2011⁴ aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze beleidskaders zullen gelijktijdig met de wet in werking treden.

Het is de bedoeling dat deze beleidskaders door de provincie worden overgenomen en van toepassing zullen worden verklaard voor haar toezicht op de gemeenten. Uit een oogpunt van uniformiteit en vanwege het procesmatige karakter van die beleidskaders is het wenselijk bij het toezicht op de waterschappen zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze beleidskaders. Wij zullen nog nader bezien op welke wijze dat het beste kan.

Instrument aanwijzing

De aanwijzing, bedoeld in artikel 3.12 van de Waterwet, is begripsmatig geen IBT-instrument, maar een instrument dat aan de 'voorkant' (proactief) wordt toegepast ten behoeve van de beleidsdoorwerking.

Uit een oogpunt van uniformiteit en transparantie is het wenselijk wat betreft de te nemen processtappen bij de toepassing van het aanwijzingsinstrument zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze van toepassing van de generieke instrumenten schorsing en vernietiging. In deel 3 van deze nota is een aantal besluiten opgenomen waarbij eventuele toepassing van de aanwijzing aan de orde kan zijn. Dat betreft de ontwerpkeur (4.2), het ontwerppeilbesluit (4.3) en het ontwerp calamiteitenplan (5.1). Ook kan toepassing plaatsvinden in een situatie van gevaar (5.2).

¹ Kaderstellende visie op toezicht, Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1, p. 7

² Kamerstukken II, 2009/10, 32 389

³ Kamerstukken II, 2009/10, 32 389, nr. 5

⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 32 500 VII, nr. 85