

AcW-2006/062

Advies inzake de ontwerp Waterwet

1. Inleiding

In juli 2004 heeft de staatssecretaris van V&W de hoofdlijnennotitie integratie waterwetgeving¹ aan de Tweede Kamer gepresenteerd. De notitie omschrijft het voornemen van het kabinet om voor het waterbeheer relevante regelgeving op te nemen in een 'integrale waterwet'². De redenen om tot een integrale waterwet te komen worden als volgt omschreven:

- het gedachtegoed zoals verwoord in het Hoofdlijnenakkoord en de kabinetsvisie 'Andere Overheid' (verminderen van regelzucht en bureaucratie, een scherpere markering van de verhouding tussen burger en overheid en tussen overheden onderling);
- de Europese ontwikkelingen op het terrein van het waterbeheer (Kaderrichtlijn Water);
- een duidelijker verankering en betere instrumentatie van hedendaags integraal waterbeheer.

De hoofddoelstelling van de nieuwe wet is *'de overheidszorg ten aanzien van het waterbeheer gericht op de veiligheid en bewoonbaarheid van ons land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'*.

Het voornemen bestaat om te werken met een tweetal wetten: een structuurwet (de Integrale waterwet) waarin het nieuwe stelsel wordt uitgewerkt en een invoeringswet die afstemming met andere wetgeving regelt.

De Adviescommissie Water heeft op eigen initiatief besloten om een advies uit te brengen op basis van de ontwerp tekst van de Integrale Waterwet (de structuurwet). Bij de voorbereiding van het advies heeft de commissie van gedachten gewisseld met enkele bestuurders van provincie en waterschap en deskundigen van DG Water en VROM.

2. Advies

De AcW sluit zich wat betreft de wetstechnische en juridische aspecten van het wetgevingstraject graag aan bij de vragen die in het juridische advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) zijn opgeworpen. De AcW brengt hierover dan ook geen afzonderlijk advies uit. Net als de CAW heeft ook de AcW waardering voor de integratie van de waterstaatswetgeving en het systeem van waterbeheer dat met de Integrale Waterwet gerealiseerd kan worden.

De Adviescommissie Water heeft echter niet alleen gekeken naar de wetstechnische en instrumentele kanten van het wetsontwerp, maar heeft het voorliggende wetsontwerp ook getoetst vanuit de optiek van beleidsuitvoering en de implementatie van het Nationaal Bestuursakkoord Water.

De commissie meent dat de Waterwet een cruciale variabele kan worden in de uitwerking van de nieuwe aanpak van het waterbeleid, zoals afgesproken in het

¹ DGW/GW 2004/1153

² voor het beoogde eindresultaat wordt de werktitel 'Integrale waterwet' gehanteerd

Nationaal Bestuursakkoord Water. De ontwerp Waterwet is alvast een stap in de goede richting. De commissie maakt hierbij de kanttekening dat het, voor een effectieve en doelmatige beleidsuitvoering, nodig en gewenst is een impuls te geven aan de ideevorming en praktijkontwikkeling ten behoeve van de bestuurlijke uitvoering die na de afronding van de wettelijke implementatie in 2008 moet plaatsvinden.

De commissie is van mening dat een drietal specifieke punten vanuit een uitvoeringsoptiek in aanvulling op de ontwerptekst nadere aandacht behoeven:

1. explicitering van de vooronderstellingen over de toekomstige rol van de waterbeheerder (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) in relatie tot betrokken bestuurlijke actoren;
2. verdere uitwerking en verbreding van de positie van het waterakkoord: ter versterking van de samenwerking tussen de regionale overheden en ter bevordering van de interactiviteit tussen de bestuurlijke partners;
3. maximale benutting van het beschikbare instrumentarium vanuit andere sectoren en het voeren van een bewustwordingscampagne om de gewenste bestuurlijke cultuuromslag te bewerkstelligen.

De commissie adviseert om bovengenoemde aandachtspunten mee te nemen in een voorlichtings- en verandercampagne. Deze campagne dient de invoering van de Integrale Waterwet te begeleiden, mede in relatie tot andere voor de uitvoering van integraal waterbeheer relevante wetgevingstrajecten. De aandachtspunten kunnen eventueel ook worden meegenomen in de Memorie van Toelichting bij het definitieve wetsvoorstel. In paragraaf 3 worden de aandachtspunten nader uitgewerkt.

3. Uitwerking advies en aandachtspunten

Voor een effectieve en doelmatige uitvoering van het beleid in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water is het noodzakelijk expliciet de samenhang te onderkennen van het Wetsontwerp Integrale Waterwet met andere min of meer parallelle wetgevingstrajecten van het Kabinet.

Daarnaast is beleidsontwikkeling – zeker in de mate verondersteld om uitvoering te geven aan de uitgangspunten van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) – geen kwestie van wetgeving alleen, noch van enkel de uitvoerbaarheid van afzonderlijke stukken wetgeving.

Juist omdat het concept wetsontwerp Integrale Waterwet in wetstechnisch en juridisch opzicht gezien kan worden als een belangrijke stap voorwaarts, is het van belang te anticiperen op de uitvoeringspraktijk en te zoeken naar mogelijkheden de doorwerking van het (mede) door de Integrale waterwet beoogde systeem van uitvoering te ondersteunen, bespoedigen en versnellen. Het verheffen van het Wetsontwerp Integrale Waterwet tot Wet alleen zal de met het Wetsontwerp beoogde vernieuwing en ontwikkeling in de uitvoeringspraktijk niet tot stand doen komen. Tevens zal de veronderstelde geïntegreerde werking van verschillende wettelijke systemen in het waterbeheer, het milieubeleid en de ruimtelijke ordening vooral in de praktijk van de uitvoering gerealiseerd dienen te worden.

Het Wetsontwerp Integrale Waterwet beoogt in meer en minder expliciet gemaakte samenhang met andere wetten en wetgevingsprojecten (zoals de Nieuwe Wet RO, Milieuwetgeving, Waterschapwetgeving en de Wet Gemeentelijke Watertaken) een

ontwikkelingsgericht uitvoeringstelsel en een daarmee corresponderende uitvoeringspraktijk in het leven te roepen.

Naar het inzicht van de AcW is dit wenselijk en mogelijk, maar vraagt realisatie van dit streven nog veel in termen van beleidsvoorlichting, organisatieontwikkeling van en samenwerkingsvermogen tussen het grote en nog steeds groeiende aantal partijen en belanghebbenden, dat verondersteld wordt in de uitvoering van het beleid en de implementatie van het NBW een rol te spelen. De bestaande praktijk is immers op basis van andere uitgangspunten en onder heel andere omstandigheden gegroeid en ontwikkeld dan de beoogde of vooronderstelde uitvoering van het Wetsontwerp Integrale Waterwet.

In een aantal opzichten luidt de integratie van waterstaatswetgeving die gerealiseerd wordt bij invoering van de Integrale waterwet – zeker bezien in relatie tot de andere genoemde wetgevingstrajecten – in de integrale beleidsontwikkeling rondom 'Water' als maatschappelijk thema een fase in die van diverse centrale spelers in het waterbeleid en de uitvoering ervan een andere bestuurlijke opstelling, inrichting, werkwijze en organisatiecultuur zal vragen dan thans staande praktijk is. Voor een effectieve en doelmatige werking van het binnen het NBW beoogde en door het Ontwerp Integrale Waterwet goeddeels ondersteunde systeem van beleidsuitvoering is het naar inzicht van de AcW nodig en gewenst aandacht en een impuls te geven aan de bevordering van de ideeënvorming en praktijkontwikkeling met betrekking tot de bestuurlijke uitvoering die na de wettelijke implementatie (2008) moet plaatsvinden.

De commissie meent dat de Waterwet een cruciale variabele kan worden in de uitwerking van de nieuwe aanpak van het waterbeleid, zoals afgesproken in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). De commissie wil daarom de aandacht vestigen op een drietal hieronder uitgewerkte punten die vanuit een uitvoeringsoptiek nadere aandacht behoeven. Deze uitwerking kan wellicht geschieden in aanvulling op de ontwerptekst in de Memorie van Toelichting bij het definitieve wetsvoorstel, maar in ieder geval binnen de voorlichtings- en verandercampagne die de invoering van de Integrale Waterwet mede in relatie tot andere voor de uitvoering van integraal waterbeleid relevante wetgevingstrajecten zou moeten begeleiden.

3.1 Toekomstige rol waterbeheerder in relatie tot betrokken bestuurlijke actoren

De nadruk in het wetsvoorstel ligt op het algemene bestuur. Dit is af te leiden uit het planningsysteem dat hetzelfde lijkt als in de ruimtelijke ordening: het Rijk stelt de algemene kaders, daarbinnen worden deze kaders verder ontwikkeld door de provincies, terwijl de gemeente binnen de Rijks- en provinciale kaders haar plannen ontwikkelt. Het wetsontwerp vooronderstelt een manier van werken van de waterbeheerder – bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel – die niet geëxpliciteerd wordt. Het gaat hierbij vooral om vragen naar de rolomvatting en –uitvoering van betrokken partijen die moeilijk of niet per wet of decreet 'geregeld' kunnen worden. Een deel daarvan zal in het overleg met de koepels als IPO, VNG en Unie ter hand kunnen worden genomen. Een belangrijk deel zal vragen om een 'cultuuromslag' op het niveau van het regionale waterbeheer en de bestuurlijke actoren die daar daadwerkelijk bij betrokken zijn.

Het waterschap wordt gezien als waterbeheerder van het regionale systeem en heeft hiervoor ook instrumenten ter beschikking en beleidsvrijheid. Maar het is veel minder duidelijk hoe het waterschap geacht wordt op te treden in relatie tot de meer *algemene* beleidsvorming op het terrein van de gebiedsnormering in de context van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening. Welke 'doorzettingsmacht' heeft het waterschap

ten opzichte van andere overheden op de punten waar het als regionale waterbeheerder verantwoordelijk wordt geacht? Wat is de strategische rol van waterschappen bij het tot stand brengen van regionale structuurvisies in de RO? Is de waterbeheerder ook de regisseur van integraal gebiedsgericht grondwaterbeheer? Wat is de rol van waterschappen in relatie tot gemeentelijke bestemmingsplannen?

In de Memorie van Toelichting wordt daarnaast weinig aandacht besteed aan de problematiek van waterschappen die bestuurlijke grenzen van provincies en gemeenten overschrijden.

Verder lijkt het wetsontwerp op een aantal punten uit te gaan van verticale sturing, ook wanneer het gaat om toezicht op waterschappen. Er wordt weinig of niets gezegd over het (vooronderstelde) eigenstandige bestuurlijke karakter van het waterschap met bijbehorende rechten en plichten die door het toezicht 'gecheckt' worden. Terwijl het beoogde besturingsbestel en de gedachte van ontwikkelingsbeleid een hoge mate van interactiviteit en terugkerende en daarmee meer horizontale interactie tussen de primaire actoren veronderstelt.

3.2 Akkoorden

Het NBW gaat ervan uit dat de partners interactief en per bestuurlijke overeenkomst gaan werken en minder eenzijdig langs een bestuursrechtelijk 'stuur'-instrumentarium. Dit betekent meer geïntegreerd in het algemene bestuur en meer *bottom-up* gestuurd vanuit een algemene en aangewezen ('zorgplicht') bevoegdheid. De commissie is van mening dat bestuurlijke akkoorden in het algemeen en de waterakkoorden in het bijzonder hierbij cruciale variabelen vormen. De positie van het waterakkoord als stuurinstrument wordt niet sterk uitgewerkt in het wetsontwerp en de Memorie van Toelichting. Het waterakkoord is met name van belang in relatie tot andere bestuurlijke overeenkomsten en bijvoorbeeld de structuurvisie in de Nieuwe Wet op de RO, die in bepaalde opzichten inhoudelijk en strategisch ook het karakter van een breder (aan de waterakkoorden logisch voorafgaand) 'bestuursakkoord' zou kunnen verwerven. Gaat men uit van een meer strikte visie op waterakkoorden als de concrete uitwerking van de afspraken tussen waterschappen en gemeenten op het terrein van het waterbeheer in enge zin (bijv. afspraken over grondwater, wateroverlast etc.), dan vooronderstelt dit de context van een voorafgaand breder bestuurlijk 'basisakkoord' waarbinnen ook zaken als veiligheid, milieu, stedelijk beleid of plattelandsherinrichting aan de orde zijn geweest. Waterakkoorden die alleen in de 'waterkoker' aan de orde zijn geweest zullen nauwelijks die 'integrale werking' kennen die van dit instrument uit zou moeten gaan in de concretisering van de ambities van een 'Integrale waterwet'. Beslaat het Waterakkoord uitsluitend de betrekkingen tussen waterschap en gemeenten, dan is het denkbaar dat de provincie vervolgens toezicht kan houden op de naleving van gemaakte afspraken. De commissie kan zich echter ook indenken dat in voorkomende regionale gevallen de waterakkoorden moeten worden verbreed naar een samenwerkingsverband tussen meerdere regionale overheden (dus waterschappen, provincie en gemeenten). Toezicht dient dan veel meer een onderdeel te zijn van het waterakkoord als horizontaal interactief besturingssysteem. De commissie stelt voor om gezien het belang van goede toezichtverhoudingen in relatie tot de effectiviteit van bestuurlijke afsprakenstelsels de Waterwet als pilot op te voeren bij uitwerking van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Alders ("Interbestuurlijk toezicht herijkt", december 2005).

3.3 Benutting instrumentarium vanuit andere sectoren

De juridische afstemming van planvorming in de watersector, het milieubeleid en de RO zal met de totstandkoming van de Integrale Waterwet beter geregeld zijn. Het Wetsontwerp vooronderstelt ook een zekere versterking van de parallel wetgeving in verschillende sectoren, met name in relatie tot de herziene Wet RO. De praktijk van de uitvoering wordt echter gekenmerkt door grote cultuurverschillen tussen de verschillende sectoren en de invulling die aan planfiguren en wettelijke arrangementen feitelijk wordt toegedacht. Dit loopt dwars door de diverse bestuurslagen – rijk, provincie en gemeenten – heen. Zonder nadere actie, communicatie en bestuurlijke mobilisatie zullen de integrerende krachten binnen de verschillende sectoren er minder snel in slagen het juridische potentieel uit de verschillende sectoren in te zetten als elkaar onderling versterkende en 'meekoppelende' belangen. De commissie vraagt zich af of zonder aanvullend beleid gericht op de uitvoering en op cross-sectorale institutionele ontwikkeling het instrumentarium, dat het huidige voorstel voor een Waterwet biedt, in de praktijk voldoende benut gaat worden. Dit geldt voor instrumentarium dat beschikbaar is vanuit andere beleidsvelden zoals de Ruimtelijke Ordening, maar ook voor de operationele aansluiting op de milieuwetgeving en bijvoorbeeld het beleid inzake ILG, veiligheid of het stedelijk gebied.

In het planstelsel zijn afstemmingsconstructies voorzien tussen water, ruimtelijke ordening en milieu. Daarnaast zullen waterplannen al een zekere status hebben in de nieuwe wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening. Desondanks voorziet de commissie dat de randvoorwaarde uit de Nota Ruimte "water als ordenend principe" in de praktijk van de ruimtelijke ordening moeilijk te realiseren zal zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de voor het waterbeleid relevante wetgeving geïntegreerd en verankerd wordt in de ontwikkeling van een uitvoeringscultuur en –praktijk die is gericht op de overbrugging en onderlinge versterking van de ontwikkelingen binnen de verschillende betrokken sectoren. De commissie is van mening dat het goed zou zijn om nu al een visie te hebben op de relatie tot en mogelijkheden van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het ligt voor de hand deze visie te ontwikkelen met behulp van praktijkervaringen met de huidige uitvoering van integraal en (stroom)gebiedsgericht beleid. Een inventarisatie van knelpunten die (kunnen) ontstaan in de bestuurlijke uitwerking van bijvoorbeeld 'Ruimte voor de Rivier' en andere gebiedsgerichte waterplannen kan hierover helderheid verschaffen. Aan de hand hiervan kan een bewustwordingscampagne gevoerd worden. Met deze campagne kan de gewenste cultuuromslag bewerkstelligd worden en wordt tevens gewezen op de mogelijkheden die met de beoogde integratie van waterstaatswetgeving worden gecreëerd.