

Vergaderjaar 2012–2013

33 465

Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 augustus 2012 en het nader rapport d.d. 30 oktober 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juni 2012, no. 12.001343, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt voor de lange termijn vast te leggen dat waterschappen 50% van de kosten van de maatregelen ter verbetering van de primaire waterkeringen die in hun beheer zijn op zich nemen. Tevens regelt het voorstel dat de frequentie van de toetsing van de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen wordt verlaagd. Daarnaast vervalt de rol van provincies in het verslagleggingproces en wordt het toezicht op de primaire keringen overgedragen van de provincies naar het Rijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de bijdrage van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), de invorderingsbevoegdheid van de minister, de afbakening van het bestuurlijk toezicht op waterschappen tussen Rijk en provincie, alsmede de wijziging van de toetsfrequentie van de waterkeringen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2012, nr. 12.001343, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 augustus 2012, nr. No. W14.12.0196/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. De bijdrage van de waterschappen aan het HWBP en de verevening daarvan over de waterschappen

In het Regeerakkoord alsmede in het Bestuursakkoord Water is het voornemen geuit om op termijn de aanleg, de verbetering, het beheer, het onderhoud en de financiering van de primaire waterkeringen die niet in beheer zijn van het Rijk, geheel aan de waterschappen over te dragen.¹ Een belangrijke verandering betreft de wijze van financiering van de aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen in het kader van het HWBP.²

Tot de inwerkingtreding van de zogenaamde Spoedwet 100 miljoen³ werd het HWBP in het geheel gefinancierd door het Rijk. Ingevolge de Spoedwet 100 miljoen dragen de waterschappen in de periode 2011–2013 jaarlijks voor 81 miljoen euro bij aan dit programma. Op basis van het voorstel wordt van de waterschappen een bijdrage verwacht van 50% van de kosten, wat vanaf 2015 zal neerkomen op structureel 181 miljoen euro. Van het bedrag dat door waterschappen zal moeten worden opgebracht, wordt 80% ingezameld door een rechtstreekse bijdrage van de waterschappen aan de minister.⁴

Bij de totstandkoming van de Spoedwet 100 miljoen hebben de waterschappen het standpunt ingenomen dat iedereen in Nederland zou moeten meebetalen aan de bijdragen die de waterschappen aan het HWBP leveren.⁵ Dit uitgangspunt is zowel in de Spoedwet 100 miljoen als in dit voorstel uitgewerkt. De waterschappen zijn jaarlijks aan de minister een bijdrage verschuldigd die gerelateerd is aan het aantal ingezetenen van het waterschap en de gezamenlijke WOZ-waarde van de in het waterschap gelegen onroerende zaken. Deze bijdrage van de waterschappen aan het HWBP wordt betaald uit de belastingheffing van het waterschap, meer in het bijzonder de watersysteemheffing.

De Spoedwet 100 miljoen gaf uitvoering aan een kabinetsbesluit om per 2011 een doelmatigheidskorting van 100 miljoen euro op het waterbeheer toe te passen. De wet had niet alleen een spoedeisend karakter, maar was ook bedoeld als een tijdelijke voorziening totdat er duidelijkheid zou bestaan over de toekomstige bekostigingssystematiek voor de primaire waterkeringen en de termijn waarbinnen die nieuwe systematiek tot stand zou kunnen komen. In verband met die onduidelijkheid voorzag de Spoedwet 100 miljoen niet in een einddatum. In het – toen nog – te sluiten bestuursakkoord zouden met de waterschappen nieuwe afspraken worden gemaakt over de financiering van het HWBP, die vervolgens zouden worden omgezet in een nieuw wetsvoorstel.⁶ Het huidige voorstel geeft uitvoering aan het Bestuursakkoord Water en beoogt een structurele regeling te geven voor de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP. Gelet op het structurele karakter van het voorliggende voorstel, ziet de Afdeling thans aanleiding om, anders dan bij de Spoedwet 100 miljoen, ten principale de vraag aan de orde te stellen of het wenselijk is de waterschappen op permanente basis te laten meebetalen aan het HWBP via een bijdrage die wordt bekostigd uit de watersysteemheffing van de waterschappen. Daarbij is ook van belang dat momenteel een herziening van het belastingstelsel van de waterschappen wordt voorbereid die deels verband houdt met de waterschapsbijdrage aan het HWBP.⁷

Ingevolge de Waterschapswet hebben de waterschappen de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied tot doel.⁸ De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen, betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden worden opgedragen.⁹

¹ De waterschappen zijn beheerder van ongeveer 90% van de primaire waterkeringen. 10% van de primaire waterkeringen is in beheer van Rijkswaterstaat.

² Het HWBP ziet op de versterking van primaire waterkeringen die niet aan de wettelijke vereisten voldoen. De kosten voor beheer en onderhoud van primaire waterkeringen in beheer van het waterschap wordt door ieder waterschap afzonderlijk bekostigd uit de opbrengsten van de watersysteemheffing.

³ Wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985, houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht voor de muskusrattenbestrijding en van financiële bijdragen aan verbetering van primaire waterkeringen van de waterschappen, Stb. 2011, 270.

⁴ Artikel 7.24.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 474, nr. 3, blz. 7.

⁶ Kamerstukken I 2010/11, 32 474, C, blz. 3.

⁷ In het bestuursakkoord Water is het volgende afgesproken. «Om de inveniëntefecten van doelmatig waterbeheer als gevolg van de waterschapsbijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma evenwichtig te verdelen en de lastenontwikkeling te matigen, is een herziening van het belastingstelsel van de waterschappen nodig. Er komt een evaluatie van dit belastingstelsel. De voorstellen die de waterschappen medio 2011 zullen doen vormen het vertrekpunt. De resultaten van de herziening van het belastingstelsel zijn begin 2012 beschikbaar en worden vóór 2014 in wetgeving verankerd.» Bestuursakkoord Water (Bijlage bij Kamerstukken I 2010/11, 32 474, nr. F), blz. 39.

⁸ Artikel 1, eerste lid, Waterschapswet.

⁹ Artikel 1, tweede lid, Waterschapswet.

De Waterschapswet bepaalt dat het waterschap de kosten draagt die zijn verbonden aan de behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen. Voor zover de behartiging van die taken redelijkerwijs moet worden geacht het belang van het gebied van het waterschap te boven te gaan, omdat deze tevens in belangrijke mate de behartiging van een nationaal of provinciaal belang betreffen, worden echter aan het waterschap bijdragen verleend ten laste van de kas van het Rijk onderscheidenlijk die van de desbetreffende provincie of provincies.¹ Kern van deze bepaling is dat het waterschap zijn eigen kosten betaalt, tenzij er bovenwaterschappelijke belangen in het geding zijn. In dat geval kunnen bijdragen – doeluitkeringen – worden verleend door het Rijk of de provincie.

Belastingheffing is de primaire bron van inkomsten van de waterschappen. De belastingheffing van het waterschap dient de belangen van het waterschap: Voor zover het belangen betreft die kunnen worden toegeschreven aan rechtstreeks en continu belanghebbenden binnen het waterschapsgebied, beschikt het waterschap overeenkomstig zijn karakter van openbaar lichaam met een functionele taakomschrijving in het reglement over een eigen belastinggebied.²

De Spoedwet 100 miljoen heeft niettemin wettelijk mogelijk gemaakt dat de bijdrage aan het HWBP, dat de belangen van het individuele waterschap overstijgt, kan worden bekostigd uit de watersysteemheffing.³ De bijdrage van het waterschap aan het Rijk verhoogt de kosten van het watersysteembeheer van het waterschap. Dit resulteert in een verhoging van de tarieven van de watersysteemheffing, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Spoedwet 100 miljoen.⁴ Thans is aan de orde of het wenselijk is deze wijze van financiering op permanente basis toe te passen.

De Afdeling meent dat het structurele gebruik van gelden afkomstig uit de belastingheffing door het waterschap ten behoeve van waterschapsoverstijgende belangen een bijzondere motivering vereist. Een decentraal belastingsysteem dient er primair toe om een decentrale overheid eigen middelen te verschaffen die zij ten behoeve van haar decentrale taakuitoefening kan gebruiken. Het biedt een decentrale overheid meer vrijheid om te beslissen over de inhoud en omvang van de voorzieningen die zij realiseert. Decentrale belastingheffing heeft in principe niet tot doel om taken van de centrale overheid of medebewindstaken te bekostigen, hetgeen niet wegneemt dat er eventueel op basis van decentrale besluitvorming extra middelen voor de desbetreffende beleidsterreinen kunnen worden vrijgemaakt. De wens de uitgaven van het Rijk te verminderen vormt, naar het oordeel van de Afdeling, onvoldoende rechtvaardiging voor een structurele financiële bijdrage van de waterschappen aan het bovenwaterschappelijk belang ten laste van de belastingplichtigen van de waterschappen.

Daarbij bepaalt het wetsvoorstel dat de bijdrage van het individuele waterschap structureel wordt berekend via een in de wet vastgelegde methodiek en door de minister wordt vastgesteld. De voorgestelde structurele afdracht van door belastingheffing door het waterschap geïnde gelden op basis van een wettelijke verplichting staat op gespannen voet met de trits belang – betaling – zeggenschap die ook thans nog kenmerkend is voor de inrichting van het waterschap.⁵ Het democratisch gecontroleerde bestuur van het waterschap dient te bepalen welke activiteiten ten behoeve van de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied met de door hem geïnde gelden worden verricht. Het voorstel verplicht echter de waterschappen een deel van de geïnde gelden over te dragen aan het Rijk, waardoor het bestuur van het waterschap geen

¹ Artikel 98 Waterschapswet.

² Memorie van toelichting Waterschapswet, Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, blz. 78.

³ Ingevolge de Spoedwet 100 miljoen is een tweede lid toegevoegd aan artikel 117 Waterschapswet. Artikel 117 luidt thans: 1. Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de zorg voor het watersysteem wordt onder de naam watersysteemheffing een heffing geheven van hen die: a. ingezetenen zijn; b. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen; c. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen; d. krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken. 2. Uit de opbrengsten van de watersysteemheffing worden tevens de op grond van artikel 7.24 van de Waterwet verschuldigde bijdragen bekostigd.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 474, nr. 3, blz. 9.

⁵ Zoals ook de regering onlangs bevestigde in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Waterschapswet tot het invoeren van de verkiezing van de vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap door de leden van de gemeenteraden. Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 3, blz. 6.

zeggenschap heeft over de bestemming van deze gelden.

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat iedereen in Nederland zou moeten meebetalen aan het HWBP. De primaire waterkeringen zijn een collectief goed en waarborgen de veiligheid van alle Nederlanders. Het HWBP dient daarmee een bovenwaterschappelijk – nationaal – belang. De behartiging van dit belang dient echter niet structureel te worden gefinancierd uit een belasting die door de waterschapsbesturen wordt geheven. De heffingen van het waterschap zijn bedoeld voor de waterstaatkundige verzorging van dat waterschap. Een andere aanwending van deze waterschapsheffingen komt de transparantie voor de burger niet ten goede. De Afdeling meent dat in ieder geval bij de evaluatie van de financieringswijze die voor 2016 is voorzien, het bovenstaande moet worden betrokken.¹

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en voor de lange termijn een financieringswijze te kiezen die in overeenstemming is met de principiële uitgangspunten zoals hierboven uiteengezet.

1. De bijdrage van de waterschappen aan het HWBP en de verevening daarvan over de waterschappen

De regering is er zich van bewust dat het systeem van bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma waarvoor in het wetsvoorstel wordt geopteerd, niet goed aansluit bij de door de Afdeling adviserende van de Raad van State genoemde uitgangspunten van de Waterschapswet. Om die reden is voorafgaand aan de totstandkoming van het wetsvoorstel een tweetal alternatieven onderzocht, te weten het beperken van de hoogte van de subsidie voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen tot 50% van de kosten en een systeem van gedifferentieerde subsidies.

Om het watersysteembeheer te kunnen bekostigen heft het waterschap van de belanghebbenden in zijn gebied watersysteemheffing. Aangezien de zorg voor de primaire waterkeringen onderdeel uitmaakt van het watersysteembeheer, zou versterking van deze keringen in beginsel² eveneens uit de opbrengst van de heffing kunnen worden bekostigd. Nu worden alleen beheer en onderhoud van deze keringen uit de heffing betaald, omdat het Rijk de kosten van versterkingsmaatregelen onder bepaalde voorwaarden voor 100% subsidieert³.

Uitgaande van het huidige bekostigingssysteem zou de afspraak in het Bestuursakkoord Water tussen het Rijk en de gezamenlijk waterschappen om ieder de helft van de kosten van versterkingen van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen te betalen, de vorm van een korting van 50% op de subsidie kunnen krijgen. De andere 50% zou ieder waterschap dan uit de opbrengst van de watersysteemheffing moeten betalen. Ondanks de doelmatigheidsprikkel die hiervan zou uitgaan, is echter niet voor een zodanige korting gekozen. Omdat het aantal inwoners en het aantal kilometers primaire waterkeringen per waterschap sterk verschilt, zou deze korting leiden tot grote regionale verschillen in de hoogte van de waterschapslasten. Ook dragen waterschappen die zelf geen primaire waterkeringen beheren dan niet bij aan de kosten. Aangezien het belang van bescherming door de primaire waterkeringen zich verder uitstrekt dan de grenzen van de waterschappen die de keringen beheren en iedere inwoner van Nederland ongeacht zijn woonplaats thans via de rijksbelastingen meebetaalt aan hoogwaterbeschermingsmaatregelen, acht de regering dit niet gewenst. Daarbij hecht de regering aan een evenwichtige en eerlijke verdeling van de lasten.

¹ De betreffende evaluatie is aangekondigd in het Bestuursakkoord Water. Bestuursakkoord Water (Bijlage bij Kamerstukken I 2010/11, 32 474, nr. F), blz. 22.

² Artikel 98 van de Waterschapswet bepaalt dat als de behartiging van de taken van het waterschap moet worden geacht het belang van het gebied van het waterschap te boven te gaan, omdat tevens in belangrijke mate een provinciaal of nationaal belang in het geding is, aan het waterschap bijdragen van de betrokken provincie(s) respectievelijk het Rijk worden verstrekt.

³ Artikel 7.23 van de Waterwet.

Onderzocht is verder of de nadelen van een korting op de subsidie zouden kunnen worden ondervangen door middel van differentiatie in de hoogte van die korting. Het betreft een systeem, waarbij de hoogte van de subsidie en daarmee het percentage van de kosten dat het waterschap zelf zou moeten opbrengen, afhankelijk is van de kosten van te verwachten versterkingsprojecten en de financiële capaciteit van een waterschap.

Het doel van de differentiatie is dat de lasten evenwichtig over de waterschappen worden verdeeld. Een dergelijk systeem veronderstelt om die reden niet alleen kennis van het aantal ingezetenen en de WOZ-waarde van de gebouwde objecten in het gebied van een waterschap, maar ook van de omvang van de versterkingsopgave van het waterschap. Dit laatste vergt een betrouwbare en geaccepteerde methodiek voor het bepalen van de versterkingsopgave en van de bijbehorende kosten. Hiervoor zou kunnen worden uitgegaan van de resultaten van de derde toetsing¹, maar ook van het aantal kilometers primaire waterkeringen in het gebied van het waterschap. De resultaten van de derde toetsing geven evenwel geen representatief beeld van de versterkingsopgave per waterschap over een lange reeks van jaren. Het heeft dan ook de voorkeur om uit te gaan van het aantal kilometers primaire waterkering in het gebied van het waterschap. Ook als wordt uitgegaan van de lengte van de keringen die bij het waterschap in beheer zijn, is een systeem van gedifferentieerde subsidies in de praktijk echter moeilijk te operationaliseren. De redenen hiervan zijn dat de opgave in de tijd kan wijzigen als gevolg van nieuwe inzichten, dat de omvang van de kosten bepaald wordt door de aard van de te kiezen oplossing – die niet vooraf bekend is – en dat geaccepteerde kostenkengedaten per (type) kering ontbreken.

Omdat de kosten van de versterkingsopgave vooraf onvoldoende kunnen worden bepaald, is de afspraak dat het Rijk en de waterschappen gezamenlijk ieder de helft van de kosten zullen dragen, in een systeem van gedifferentieerde subsidies moeilijk te handhaven. Het is eveneens niet goed mogelijk om de effecten van de hoogte van het subsidiepercentage op de lokale lasten te bepalen. Bovendien leidt een gedifferentieerde subsidie tot een projectgebonden bijdrage die per beheerder verschilt en daarmee tot een wisselende doelmatigheidsprikkel. Tot slot dragen waterschappen die geen primaire keringen in beheer hebben, niet bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma, terwijl de waterschappen zelf belang hechten aan het principe van solidariteit mede gelet op het bovenregionale belang van de primaire keringen.

Vanwege de bovengenoemde nadelen is niet voor een algemene korting op de subsidie of een systeem van gedifferentieerde subsidies gekozen. Het wetsvoorstel laat de waterschapsbijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma bestaan uit een solidariteitsdeel dat via verevening wordt omgeslagen over alle waterschappen en een doelmatigheidsprikkel in de vorm van zogenoemde projectgebonden aandelen die door de afzonderlijke waterschappen worden opgebracht². Voorgesteld wordt de verevening plaats te laten vinden volgens het systeem dat al wordt gehanteerd met betrekking tot de bijdrage van 81 miljoen euro die de waterschappen vanaf 2011 bijdragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De verevening heeft wel tot gevolg dat waterschappen die minder subsidie ontvangen dan zij in de vorm van solidariteitsbijdragen betalen, per saldo meebetalen aan versterkingsmaatregelen buiten hun eigen gebied. Ook hebben de waterschapsbesturen in beginsel geen zeggenschap over de besteding van de solidariteitsbijdragen die zij afdragen aan het Rijk. De regering vindt deze nadelen echter minder zwaar wegen dan die welke verbonden zijn aan een algemene korting op de subsidie of aan gedifferentieerde subsidies. Het ontbreken van zeggenschap kan gedeeltelijk worden ondervangen door in de wet te

¹ Tijdens de derde toetsing is 3 767 kilometer dijken, duinen en dammen die direct of indirect beschermen tegen de kracht van het buitenwater getoetst. Uit de Derde Landelijke Rapportage Toetsing blijkt dat het deel van de keringen dat voldoet aan de veiligheidsnorm is toegenomen van 1 590 tot 2 308 kilometer; Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.

² Zoals in het Bestuursakkoord is afgesproken (Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22).

bepalen dat het jaarlijkse subsidieprogramma en de subsidieregeling in overleg met de waterschappen worden vastgesteld. Het wetsvoorstel bevat een daartoe strekkend voorstel¹.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn de keuze voor het systeem van verevening en de alternatieven die zijn overwogen, in de memorie van toelichting nader toegelicht.

Het voorgestelde wijzigingen in het bekostigingssysteem zullen uiteraard onderdeel uitmaken van de evaluatie waarin het wetsvoorstel voorziet.

2. Toezicht door het Rijk

Het voorstel bepaalt dat het toezicht op de primaire waterkeringen wordt uitgeoefend door de minister.² In de toelichting wordt aangegeven dat deze bepaling tot doel heeft om het toezicht op de primaire keringen over te dragen van provincies naar het Rijk.³ Het beleggen van het toezicht op de primaire waterkeringen bij het Rijk betekent, aldus de toelichting, in de praktijk dat de Inspectie voor de Leefbaarheid en Transport gaat toezien op de correcte naleving van de wettelijke voorschriften bij de toetsing van de primaire waterkeringen door de beheerders. Daarnaast zal de Inspectie voor de Leefbaarheid en Transport toezien of de beheerders op de juiste wijze invulling geven aan hun actieve zorgplicht voor de primaire keringen. Voorts vermeldt de toelichting dat de provincies verantwoordelijk blijven voor het generieke toezicht op de waterschappen.³

De Grondwet bepaalt dat de wet het provinciale en het overige toezicht op de besturen van de waterschappen regelt.⁴ Het generieke toezicht op de waterschappen is neergelegd in de Waterschapswet.⁵ De Waterwet voorziet in specifiek toezicht op de waterschappen door provincies respectievelijk het Rijk.⁶ Bij de vormgeving van het specifieke toezicht in de Waterwet is uitgegaan van getrappt toezicht. Dit betekent dat in beginsel de provincie toezicht houdt op de waterschappen en het Rijk op de provincies. Slechts in bijzondere omstandigheden – wanneer dat met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen noodzakelijk wordt geacht – zal het Rijk op grond van zijn bevoegdheden krachtens de Waterwet optreden. Het zwaartepunt in het toezicht ligt op provinciaal niveau.⁷

De Afdeling vraagt aandacht voor het volgende.

De bepalingen betreffende het generieke toezicht worden op grond van het voorstel niet gewijzigd. De toelichting geeft aan dat de provincies hun generieke toezichthoudende taak behouden.³ De toelichting gaat evenwel niet in op de vraag wat – waar het gaat om de primaire keringen – de verhouding is tussen het generieke toezicht uitgevoerd door gedeputeerde staten enerzijds en het specifieke toezicht uitgevoerd door de minister anderzijds en daarmee wat in dit kader de toegevoegde waarde is van het generieke toezicht van gedeputeerde staten ten opzichte van de toezichtbevoegdheden van de minister.

Ook is onduidelijk in hoeverre de voorgestelde wijziging van de Waterwet tot gevolg heeft dat de bevoegdheden van gedeputeerde staten aan de minister worden overgedragen. In artikel 3.9 Waterwet, dat door het voorstel wordt gewijzigd, is nu nog bepaald dat het toezicht op de primaire waterkeringen wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten. Reden voor deze bepaling was om tot uitdrukking te brengen dat ook het toezicht op de primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk bij de provincie berust. Voor de primaire waterkeringen in beheer bij een waterschap volgde dat reeds uit de toezichtrelatie tussen de provincie en

¹ Zie artikel I, onderdeel D (artikel 7.23, vierde lid) van het wetsvoorstel.

² Artikel 3.9.

³ Paragraaf 4.3 van de toelichting.

⁴ Artikel 133, derde lid, Grondwet.

⁵ Artikel 156 e.v. Waterschapswet.

⁶ Artikelen 3.10, 3.11, 3.12 en 3.13.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 24–31.

het waterschap.¹ Onvoldoende duidelijk is of de voorgestelde wijziging ook daadwerkelijk tot gevolg heeft dat de bestaande bevoegdheden van de provinciale organen krachtens de Waterwet niet meer kunnen worden aangewend voor het specifieke toezicht op de primaire waterkeringen. De bepalingen van de Waterwet betreffende de bevoegdheden van de provincie inzake informatieverplichtingen, besluitvorming en het geven van aanwijzingen worden door het voorstel immers niet gewijzigd.²

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van en verhouding tussen de toezichtbevoegdheden van het Rijk en de provincies waar het gaat om de primaire keringen.

2. Toezicht door het Rijk

In artikel 158, eerste lid, onderdeel g, van de Provinciewet is bepaald dat gedeputeerde staten bevoegd zijn toezicht te houden op waterstaatswerken, voor zover niet bij wet het toezicht aan anderen is opgedragen of de waterstaatswerken in beheer zijn bij het Rijk. Deze bepaling brengt met zich mee dat indien het toezicht op de primaire keringen aan de minister van Infrastructuur en Milieu wordt toegedeeld, zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, de bevoegdheden van de provincie voor zover zij verband houden met het toezicht op primaire waterkeringen komen te vervallen. Dit betekent dat de specifieke instrumenten die de Waterwet in artikel 3.10, 3.11 en 3.12 in het kader van het toezicht op het waterbeheer aan de provincies toekent, dan niet meer zien op de primaire waterkeringen. Het ligt in de rede dat dit eveneens geldt voor de generieke toezichtinstrumenten van gedeputeerde staten in relatie tot het waterschap, die in de Waterschapswet geregeld zijn. Omdat het toezicht van de provincie op het waterschap meer omvat dan alleen het toezicht op de primaire waterkeringen, worden de betrokken bepalingen niet door het wetsvoorstel gewijzigd.

De zinsnede in de memorie van toelichting zoals deze is aangeboden aan de Afdeling, betrof het generieke toezicht door gedeputeerde staten voor zover dit niet gerelateerd is aan de primaire waterkeringen. De vraag van de Afdeling naar de toegevoegde waarde van dit generieke toezicht met betrekking tot de primaire keringen berust derhalve op een misverstand.

De Minister van Infrastructuur en Milieu beschikt op basis van de bestaande bepalingen in de Waterwet in beginsel over voldoende instrumenten om het specifieke toezicht op de primaire keringen uit te kunnen oefenen, gelet op het bovenregionale belang van de primaire keringen. Indien een zodanig belang dit noodzakelijk maakt, kan aan de waterschapsbesturen op basis van artikel 3.10, tweede lid, van de Waterwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een informatieverplichting worden opgelegd. Verder geeft artikel 3.13 van de Waterwet de minister de bevoegdheid om in een dergelijk geval het bestuur van een waterschap een aanwijzing te geven betreffende de uitoefening van zijn taken of bevoegdheden en, in het uiterste geval, zelf daarin te voorzien ten laste van het waterschap. Krachtens artikel 3.10, tweede lid, van de Waterwet zal in het Waterbesluit worden geregeld in welke situaties de minister als toezichthouder aan een waterschapsbestuur in de periode tussen de wettelijk voorgeschreven rapportages, informatie kan vragen over de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen in zijn beheer.

De opmerkingen van de Afdeling zijn aanleiding geweest tot verduidelijking van de memorie van toelichting.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 97.

² Artikelen 3.10, 3.11 en 3.12 Waterwet.

3. Invorderingsbevoegdheid

Het voorstel bepaalt dat de bijdragen van het waterschap, waarvan de minister de verplichting tot betaling heeft vastgesteld, kunnen worden ingevorderd bij dwangbevel.¹ In de toelichting wordt de noodzaak van deze bevoegdheid niet toegelicht. De Afdeling is er niet van overtuigd dat in de Nederlandse staatkundige verhoudingen deze bevoegdheid op zijn plaats is waar het gaat om het innen van een bijdrage die de ene overheid ingevolge de wet aan een andere overheid verschaft ten behoeve van de uitvoering van een bepaalde wettelijke taak.² Voor de beslechting van eventuele geschillen tussen overheden over de uitvoering van de voorgestelde regeling zijn bovendien andere instrumenten voorhanden. Voorts is onzeker in hoeverre de voorgestane bevoegdheid van toegevoegde waarde zal zijn. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepaalt dat goederen bestemd voor de openbare dienst niet vatbaar zijn voor beslag.³ Hoewel de literatuur en de rechtspraak niet eenduidig zijn over de precieze strekking en reikwijdte van dit artikel, kan het mogelijk in de weg staan aan de tenuitvoerlegging van de executoriale titel die het dwangbevel krachtens de Algemene wet bestuursrecht met zich brengt.⁴ De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

3. Invorderingsbevoegdheid

De bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel biedt de mogelijkheid betaling zo nodig af te dwingen zonder gerechtelijke tussenkomst. De minister van Infrastructuur en Milieu beschikt al over deze bevoegdheid met betrekking tot de bijdragen van de waterschappen aan de 81 miljoen euro die zij sinds 2011 op grond van de zogenoemde Spoedwet 100 miljoen betalen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Inzet van de bevoegdheid in dit kader moet worden gezien als een uiterst middel. Zou zich in de toekomst de situatie voordoen dat een waterschap zijn bijdrage niet wil voldoen, dan zal eerst langs andere wegen getracht worden het bestuur alsnog tot betaling te bewegen. Alleen als dit niet tot resultaat leidt, zal afdwinging van de betalingverplichting door middel van de invorderingsbevoegdheid in overweging genomen worden. Om in een dergelijke situatie over de bevoegdheid te kunnen beschikken – wat alleen mogelijk is als de wet daarin voorziet (artikel 4:115 Awb) – wordt de bevoegdheid in het wetsvoorstel aan de minister toegekend.

Zoals de Afdeling opmerkt, zijn de rechtspraak en de literatuur niet eenduidig in hun oordeel over de precieze strekking en reikwijdte van artikel 436 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Niet uit te sluiten is dat de bepaling in concrete gevallen in de weg zal staan aan invordering bij dwangbevel van financiële bijdragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De regering acht dit echter onvoldoende reden af te zien van het verlenen van de bevoegdheid in de wet.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting benadrukt dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel in casu moet worden beschouwd als een uiterst middel dat alleen in uitzonderlijke gevallen zal worden ingezet.

4. De wijziging van de toetsfrequentie

Het voorstel wijzigt de frequentie van zowel de vaststelling van de toetsingsnormen ten aanzien van de primaire waterkeringen als de toetsing van de waterkeringen op grond van die normen. In beide gevallen wordt dit eens in de twaalf jaar in plaats van eens in de zes jaar. De toelichting geeft aan dat ook bij een verlaging van de toetsfrequentie

¹ Artikel 7.26, vierde lid.

² Ook voor deze bevoegdheid geldt dat zij reeds deel uitmaakte van de wijzigingen van de Spoedwet 100 miljoen. Zoals onder punt 1. is opgemerkt, meent de Afdeling dat de context van het onderhavige voorstel een andere is, waardoor zij ruimte ziet om alsnog hierover een opmerking te maken. De bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel is in de relatie tussen overheden daarnaast eerder toegekend waar het gaat om terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies en uitkeringen of in geval van het verhaal van bedragen op een publieke entiteit, voor zover Nederland door een instelling van de Europese Unie aansprakelijk wordt gesteld voor het niet nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen (art. 7 Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten). Daargelaten de vraag of in al deze gevallen de invordering bij dwangbevel jegens de andere overheid, gelet op de interbestuurlijke verhoudingen, nuttig en wenselijk is, gaat het in casu niet om de terugvordering van een geldsom die ten onrechte door het Rijk is betaald of om het verhaal van een geldsom die wordt geacht niet ten laste te moeten komen van het Rijk, maar om de invordering van een wettelijk voorgeschreven jaarlijkse bijdrage van de ene overheid aan de andere overheid.

³ Artikel 436 Rv.

⁴ Op grond van artikel 4:116 Awb levert een dwangbevel een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering kan worden tenuitvoergelegd.

de veiligheid van de primaire keringen is gewaarborgd, omdat de beheerder van de primaire waterkering in het kader van zijn zorgplicht permanent inzicht dient te hebben in de veiligheid van de keringen en ervoor dient te zorgen dat deze aan de norm voldoen.¹ De toelichting gaat echter, naar het oordeel van de Afdeling, onvoldoende in op de vraag of de inzichten die de beheerder in het kader van deze zorgplicht verwerft over de staat van de primaire waterkeringen in zijn beheer, ook kunnen resulteren in maatregelen die voor het HWBP kunnen worden aangemeld en in dat kader worden gesubsidieerd, alsmede hoe hierover de afstemming tussen de beheerder en het Rijk plaatsvindt. De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, de toelichting aan te vullen.

4. De wijziging van de toetsfrequentie

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de periodieke toetsing van het ontwerp van de kering aan het wettelijke toetsinstrumentarium, die ten minste eenmaal per twaalf jaren dient plaats te vinden, en de beoordeling of de kering nog voldoet aan de ontwerpisen, die samenhangt met de permanente zorgplicht van de keringbeheerder en in de praktijk jaarlijks plaatsvindt.

De twaalfjaarlijkse toetsing is in beginsel alleen nodig in geval van wijziging van het wettelijke toetsinstrumentarium. Indien een dergelijke wijziging maatregelen noodzakelijk maakt, heeft de beheerder recht op subsidie. Afgekeurde keringen kunnen jaarlijks worden aangemeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Als de toestand van de kering bij de jaarlijkse inspectie niet meer in overeenstemming blijkt te zijn met de minimale ontwerpuitgangspunten, moet de beheerder voor eigen rekening onderhoudsmaatregelen treffen. Deze maatregelen geven derhalve geen recht op subsidie in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit is overigens ook nu niet het geval.

Het advies van de Afdeling om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen is opgevolgd.

Voorts is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting een aantal redactionele verbeteringen en actualisering en aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Paragraaf 4.1 en 4.2 van de toelichting