

# FINANCIËEL TOEZICHT OP DE WATERSCHAPPEN NA HET BESTUURSAKKOORD WATER



**De risico's van waterschappen nemen toe door de decentralisatie van taken. Hoe is het financieel toezicht momenteel geregeld? Redenen om het financieel toezicht over te hevelen van provincies naar het rijk.**

Door Teun Morselt

Recentelijk is het nieuwe bestuursakkoord Water ondertekend (voorjaar 2011). In dit akkoord zijn een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de financiering en de rolverdeling van het waterbeheer. De meest in het oog springende verandering is dat aanleg en verbetering van primaire waterkeringen gedeeltelijk gedecentraliseerd gaat worden. Voortaan worden grote delen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma dus door waterschappen voorbereid, uitgevoerd en gefinancierd. De financiële risico's nemen voor waterschappen daardoor toe. Momenteel is het financieel toezicht op de waterschappen belegd bij provincies.

In dit essay ga ik vrij uitgebreid in op wat de wetgever voor ogen gehad heeft toen hij het financieel toezicht op de waterschappen vorm gaf. De kaders hiervoor worden gegeven door de Kabinetsvisie op interbestuurlijk toezicht, de Waterschapswet en de Wet FIDO. Op basis hiervan bespreek ik de risico's die zijn verbonden aan de bedrijfsvoering van waterschappen en de mate waarin financieel toezicht door de provincies een vangnet vormt voor deze risico's. In de slotbeschouwing besteed ik aandacht aan de vraag of in het kader van een brede herschikking van taken en verantwoordelijkheden zoals nu in het Bestuursakkoord Water is afgesproken, het niet beter zou zijn om het financieel toezicht over te hevelen naar een Rijksinspectie.

## Financieel toezicht op de waterschappen

Provincies als toezichthouder op de waterschappen

In de Waterschapswet worden provincies belast met het toezicht op de waterschappen. Naast toezicht op de uitvoering van beleid, wordt ook financieel toezicht expliciet uitgewerkt in de wet. Eind 2008 is in IPO-verband een benchmark uitgevoerd naar de provinciale taakvervulling in het regionale waterbeheer [1]. De conclusie was onder meer dat de provincies nog maar gedeeltelijk invulling geven aan het toezicht op waterschappen en dat de wijze waarop en de mate waarin tussen provincies erg verschilt en voor verbetering vatbaar is.

Definitie toezicht

Een veel gehanteerde definitie van interbestuurlijk toezicht is “het geheel van

processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden.” [4,5]. Bij dit toezicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen generiek en specifiek toezicht. De generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht zijn de bevoegdheden tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van



## Kabinetsvisie op interbestuurlijk toezicht

### Doel kabinet: effectiever optreden en minder bestuurlijke drukte

In 2006 heeft het rijk een commissie ingesteld (commissie Oosting) die zich gebogen heeft over de manier waarop het interbestuurlijk toezicht vormgegeven zou moeten worden [4]. De achtergrond bij het instellen van deze commissie is dat het rijk wil dat de overheid effectiever optreedt en dat de bestuurlijke drukte vermindert. Enige tijd na het gereed komen van het advies heeft het Kabinet haar reactie gegeven [5]. Dit leidt tot enkele gezichtspunten die relevant zijn met het oog op het financieel toezicht bij waterschappen:

### Gezichtspunt 1) Accepteer de autonomie van waterschappen

“Decentrale overheden zijn autonome bestuurslagen met een eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Dat vraagt om vertrouwen en niet te ingewikkelde interbestuurlijke omgangsvormen. Dat betekent ook niet onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van medeoverheden”.

Dit punt van de autonomie geldt dus zowel voor de provincie als voor het waterschap.

### Gezichtspunt 2) Concentreer toezicht op risico's en knelpunten

“Toezicht is bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bepaalde

taak, niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag op een ander bestuursniveau nog eens over te doen”.

Verderop in de Kabinetsreactie wordt ook nog gesteld dat er sprake moet zijn van “proportionaliteit in de toepassing van het toezicht.”

### Gezichtspunt 3) Decentralisatie betekent ook het geven van vrijheden aan andere bestuurslagen

“De verschillende overheidslagen moeten elkaar meer ruimte bieden en daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Bevoegdheden en taken worden belegd bij de overheidslaag die daarvoor het beste is toegerust. [...] Voorts veronderstelt decentralisatie de bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie in de taakuitoefening binnen de grenzen van de wet”.

Deze passage heeft in het kader van deze studie met name betrekking op de ruimte die provincies krijgen om het (financieel) toezicht zelf in te richten (binnen de wet). Ergo, je kunt (als Rijk) niet én het financieel toezicht decentraliseren én de vrijheden vervolgens volledig inperken. Decentralisatie van het (financieel) toezicht naar de provincies betekent dus eveneens erkenning van beleidsruimte voor provincies.

### Gezichtspunt 4) Toezicht moet enkelvoudig zijn

Het Kabinet neemt het advies van de commissie over om een aantal principes te hanteren bij het toezicht. Een in dit

kader relevant principe is de zogenaamde Enkelvoudigheid. “Enkelvoudigheid houdt in dat slechts één bestuurslaag toezicht houdt; in de uitzonderlijke situatie waarin toch sprake is van meer dan één toezichthouder moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders”.

Dit is een interessant punt. Deze uitspraak gaat eigenlijk over de ongewenste situatie dat een provincie en het rijk gelijktijdig (rechtstreeks) toezicht houden op een waterschap. Dit wordt echter al voorkomen door de Waterwet en Waterschapswet omdat het toezicht van het rijk getrappt is, namelijk via de provincies. Echter, er is wel iets anders aan de hand, namelijk dat sommige waterschappen in meerdere provincies liggen en er dus gelijktijdig toezicht wordt gehouden door meerdere provincies. In de geest van bovenstaande betekent dit dat deze provincies als toezichthouders zouden moeten samenwerken.



## Conclusies Kabinetsvisie voor het toezicht op waterschappen

Het vertrekpunt voor het financiële toezicht op waterschappen is om dit minimaal in te vullen, namelijk zoveel als de wet vereist. Dit doet recht aan de visie van het Kabinet dat de autonomie van elke bestuurslaag gerespecteerd moet worden en vertrouwen in de mensen en organisaties het uitgangspunt moet zijn (gezichtspunt 1). Een benadering gericht op risico's en knelpunten verdient de voorkeur boven een brede toetsing (gezichtspunt 2). Toetsing moet proportioneel zijn.

De provincie heeft het recht om bovenop de wet aanvullende zaken te toetsen als zij hiertoe aanleiding ziet (gezichtspunt 3). Echter, in relatie tot conclusie 1 betekent dit mijns inziens wel dat er een goede argumentatie aan ten grondslag moet liggen. Bovendien worden provincies geacht samen te werken met andere provincies (gezichtspunt 4) hetgeen de ruimte voor eigen invulling in de praktijk gering maakt.

## De Waterschapswet

### Inleiding

In de Waterschapswet is uit oogpunt van het financieel toezicht met name titel IV van belang, “de financiën van het waterschap”. Onder titel vier worden diverse zaken behandeld zoals de begroting en de jaarrekening; de administratie en controle; de waterschapsbelastingen; de watersysteemheffing, de heffing ter bekostiging van wegen; de zuiveringsheffing enzovoort. Daarnaast wordt in de wet aangegeven dat de Staatssecretaris in de vorm van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels kan stellen ten aanzien van de financiën van het waterschap (art. 98a, lid 2). De regeling “beleidsvoorbereiding en verantwoording” is hiervan het resultaat evenals het “besluit waterschapswet”. In deze beide regelingen wordt nader invulling gegeven (tot op vrij gedetailleerd niveau), waaraan de financiën van het waterschap moeten voldoen. Hierna behandel ik de drie belangrijkste onderdelen afzonderlijk: de begroting, de jaarrekening en de waterschapsbelasting.

### Essentiële punten van de wet ten aanzien van de begroting

Aan de manier waarop de begroting is ingericht en de manier waarop deze tot stand is gekomen worden door de Waterschapswet eisen gesteld. De belangrijkste eisen aan de begroting zijn:

1. Alle kosten voor de aan het waterschap opgedragen taken worden jaarlijks op de begroting opgevoerd, dus

2. ook de kosten van nationaal of provinciaal relevant beleid (art. 98 gecombineerd met art. 99 lid 1).
2. De begroting bevat een raming voor het komende jaar alsmede een meerjarenraming voor ten minste drie volgende jaren (art. 100, lid 1).
3. De begroting moet in evenwicht zijn, hiervan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal zijn gebracht (art 99, lid 3).
4. Het algemeen bestuur dient de begroting vast te stellen (art. 101, lid 1).
5. Het dagelijks bestuur dient de begroting tijdig toe te sturen aan gedeputeerde staten (binnen 2 weken na vaststelling, voor 1 december van het jaar voorafgaand aan de begroting), art. 101, lid 2.

De waterschappen zijn verplicht een toelichting op de begroting te schrijven waarin wordt ingegaan op de externe en interne relevante ontwikkelingen; gehanteerde kwantitatieve uitgangspunten; de lopende en voorgenomen investeringen; de financiering; het weerstandsvermogen (waarbij wordt ingegaan op de aard, stand en verloop van de algemene reserves en de voorzieningen) en de ontwikkeling van de waterschapsbelastingen in de komende jaren (art 4.7). Deze toelichting biedt de provincie - als het goed is - voldoende houvast om uit oogpunt van een



risicogeoriënteerde benadering, een oordeel te vormen over de kwaliteit van de begroting.

### Conclusies toetsing begroting

De provincie controleert (procestoets): (i) of de begroting tijdig is ingestuurd aan gedeputeerde staten en of (ii) de begroting is vastgesteld door het algemeen bestuur van het betreffende waterschap. De provincie heeft in het toezicht een repressief instrumentarium tot de beschikking. Dit betekent dat een besluit of begroting geschorst of vernietigd mag worden.

De provincie moet nagaan of alle aan het waterschap opgedragen taken terug te vinden zijn op de begroting dan wel in één van de achterliggende rapporten. Daarnaast moet de provincie nagaan of de begroting van voldoende kwaliteit is in die zin dat de uitgangspunten goed zijn gekozen, de begroting evenwichtig is en de risico's goed in beeld zijn en gemitigeerd zijn in de vorm van reserves of voorzieningen. Deze taak mag mijns inziens gerust als één van de belangrijkste worden beschouwd, uit oogpunt van het (financieel) toezicht.

### Essentiële punten in de wet ten aanzien van de jaarrekening

De belangrijkste eisen aan de jaarrekening zijn:



1. Het dagelijks bestuur legt aan het algemeen bestuur over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur en voegt daarbij de jaarrekening, het jaarverslag en de accountantscontrole (art. 103, lid 1; 103 lid 2 en 109 lid 2). Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast als deze rechtmatig tot stand is gekomen (art. 104, lid 1 en 2).
2. Het dagelijks bestuur zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag en overige stukken toe aan gedeputeerde staten (binnen twee weken na vaststelling maar voor 15 juli van het jaar), (art. 107).

### Wie controleert: het Algemeen Bestuur of de provincie?

Kortom, het algemeen bestuur controleert hier het dagelijks bestuur. De vraag die hier gesteld kan worden is of de

provincie de behoefte voelt om nogmaals te beoordelen of de opgedragen taken zoals opgenomen zijn in de begroting van een jaar, achteraf gezien ook gerealiseerd zijn. In het jaarverslag wordt hierover verantwoording afgelegd door het dagelijks bestuur. Stel nu, dat het (provinciale) beleid zoals opgenomen in de begroting slechts voor een deel in de praktijk is gebracht. In het jaarverslag wordt uitgelegd waarom dit het geval is en het algemeen bestuur is hiermee akkoord gegaan. In hoeverre mag de provincie zich hier eigenstandig dan ook nog over uitspreken?

Moet dit tot de mogelijkheden behoren omdat juist hier de toezichtsfunctie van de provincie in zijn essentie naar voren komt: wordt het rijks- of provinciale beleid gerealiseerd en zo niet, waarom niet en wat is daar aan te doen (alsnog)? Dit is de basis van het gesprek tussen de provincie (principaal) en het waterschap (agent) bij het functionele bestuur. Mijns inziens is het de kunst voor de provincie om het gedachtegoed van het Kabinet over interbestuurlijk toezicht in de gaten te houden: het vertrekpunt is vertrouwen in de andere bestuurslaag; het toezicht moet risico-georiënteerd zijn. Toegepast op waterbeleid betekent dit dat dus alleen majeure beleidstekortkomingen onderwerp van gesprek zouden moeten zijn (niet over schouder meekijken) en gericht op het niet bereiken van beleidsdoelstellingen. Hiermee wordt dan eveneens invulling gegeven aan de beleidscyclus van de provincie waarin, Plan – Do – Act – Check centraal staat (ook wel bekend onder de naam Demming circle). Immers, het niet bereiken van beleidsdoelstellingen kan enerzijds leiden tot een extra inspanning van een waterschap maar anderzijds ook tot bijstelling van beleid omdat dit niet uitvoerbaar blijkt. Overigens zijn er ook andere mogelijkheden om de voortgang van beleidsuitvoering te monitoren, bijvoorbeeld voortgangsrapportages en – gesprekken. Het (financiële) jaarverslag hoeft dus niet persé het ankerpunt te zijn voor een gesprek over de voortgang – als het maar gebeurt.

### Conclusie: taken en bevoegdheden van de toezichthouder ten aanzien van de jaarrekening

De provincie controleert of (procestoets): (i) de jaarrekening, het jaarverslag en de overige stukken tijdig zijn ingestuurd aan gedeputeerde staten en of (ii) de jaarrekening, het jaarverslag en de overige stukken door het algemeen bestuur zijn vastgesteld. De provincie gaat na of een goedkeurende verklaring van de account is verkregen en daarmee of de jaarstukken in overeenstemming zijn met de wet. Eventuele opmerkingen van de accountant dienen te worden onderzocht op hun merites.

De provincie heeft in het toezicht een repressief instrumentarium tot de beschikking. Dit betekent dat het besluit van het algemeen bestuur hiermee in te stemmen vernietigd mag worden.

### Essentiële punten Waterschapswet ten aanzien van de waterschapsbelastingen

De eisen waaraan de belastingheffingen moeten voldoen en de wijze waarop dit moet worden vormgegeven staan uitgebreid beschreven in de Waterschapswet. Essentiële punten in de wet zijn:

1. Het algemeen bestuur stelt de belastingverordening vast (art. 120, lid 1) en stuurt deze binnen vier weken toe aan gedeputeerde staten (art. 120, lid 5).
2. Gedeputeerde staten dient de verordening goed te keuren (art. 120, lid 5).

### Gaat de toezichthouder over de kostentoedelingsverordening?

Een interessante vraag is of de provincie zich mag mengen in het debat over de hoogte van tarieven en zo ja, in hoeverre. Het antwoord is: slechts bij hoge uitzondering. De hoogte van de belastingen en tarieven is in de eerste plaats een zaak van het waterschap. De wetgever heeft bovendien ervoor gezorgd dat er voldoende *checks en balances* zijn om de hoogte van belastingen te beteugelen. Het algemeen bestuur heeft namelijk mogelijkheden voor controle van het financiële beheer alsmede voor het laten uitvoeren van onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur. Indachtig de visie van het Kabinet (autonomie voor de bestuurslaag) hoeft deze functie dus niet nogmaals vervuld te worden. De enige uitzondering hierop is in het geval dat de kostentoedelingsverordening naar de mening van gedeputeerde staten in strijd zou zijn met het algemeen belang.

Er is ook nog een situatie denkbaar waarin een bepaald waterschap de tariefstijgingen juist aan de (te) lage kant houdt, met als risico dat zaken worden afgewenteld. Ook dan is het echter niet geoorloofd om uit oogpunt van het financieel toezicht in de Waterschapswet, de kostentoedelingsverordening af te keuren.

Echter, de provincie heeft ander instrumentarium om er voor te zorgen dat het provinciale en rijksbeleid in de begroting wordt opgenomen en wordt uitgevoerd (zie conclusie bij “begroting”). Het zou dus oneigenlijk zijn om een eventuele discussie over de uitvoering van beleid of maatregelen langs de lijn van de tariefsverhogingen te voeren.

### Conclusies met betrekking tot taken en bevoegdheden van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoedelingsverordening.

De provincie controleert of (procestoets): (i) het algemeen bestuur de belastingverordening tijdig heeft ingestuurd aan gedeputeerde staten en of (ii) de belastingverordening door het algemeen bestuur is vastgesteld. De provincie heeft in het toezicht een preventief instrumentarium tot de beschikking. Dit betekent dat goedkeuring van de provincie benodigd is.

De provincie gaat na of in de kostentoedelingsverordening de tarieven voor een bepaald jaar goed tot stand zijn gebracht. Dat betekent in de eerste plaats dat een inhoudelijk beoordeling moet worden gedaan van zowel de begroting als de jaarrekening (eventuele overschotten of tekorten uit vorige jaren). Daarnaast moet worden nagegaan of de kosten op de juiste manier zijn verdeeld over de verschillende categorieën. Tot slot gaat de provincie na of de verordening niet in strijd is met het algemeen belang.

In het nieuwe Bestuursakkoord Water is afgesproken dat het provinciaal toezicht op de kostentoedelingsverordening op de watersysteemheffing wordt geschrapt.

## De Wet financiering decentrale overheden (Fido)

### Inleiding

De Wet financiering decentrale overheden (afgekort Fido) dateert van 2000 en regelt het financieringsbeleid van openbare lichamen waaronder provincies, gemeenten en waterschappen. Onder de wet hangt een uitvoeringsregeling waarin aan een aantal zaken nader invulling is gegeven.

### Essentiële punten van de Fido

De essentie van de Fido in relatie tot het financieel toezicht op de waterschappen is hieronder samengevat:

1. Waterschappen mogen alleen leningen aangaan of uitzetten of garanties afgeven ten behoeve van de uitvoering van de publieke taak (art. 2 lid 1 t/m 4).

2. Er is een kasgeldlimiet van tenminste € 300.000,- (art. 3, lid 2) dan wel hoger als dit is vastgelegd in de uitvoeringsregeling. Dit is bij veel waterschappen ook gedaan omdat anders een onwerkbaar situatie zou ontstaan.



3. De gemiddelde netto korte termijn schulden per kwartaal overtreffen de kasgeldlimiet niet. Het waterschap dat de kasgeldlimiet voor het derde opeenvolgende kwartaal overschrijdt doet hiervan melding aan de toezichthouder en overlegt een plan om vervolgens binnen de limiet te blijven. De toezichthouder (in casu de provincie conform de Waterschapswet) beoordeelt het plan en kan indien nodig een aanwijzing geven om het plan aan te passen en maatregelen te nemen. De provincie kan het aangaan van nieuwe

kortlopende leningen onder goedkeuring stellen (art. 4

1. Het renterisico van een waterschap mag de norm niet overschrijden. De provincie kan een aanwijzing geven om maatregelen te nemen als niet aan de norm wordt voldaan. Het waterschap dient een plan voor te leggen om alsnog aan de norm te voldoen. Totdat dit plan is goedgekeurd door de provincie, kan de provincie bepalen dat toestemming van de provincie benodigd is voor het begrotingstotaal van het waterschap. Met andere woorden, het waterschap heeft dan de toestemming van de provincie nodig voor de begroting (daar waar onder de waterschapswet de begroting alleen hoeft te worden toegestuurd).

## Slotbeschouwing

### De financiële risico's bij waterschappen zijn toegenomen en zullen nog verder toenemen

De wetgeving omtrent het financiële toezicht op waterschappen is al weer enige tijd oud. De maatschappij heeft zich in de tussentijd ontwikkeld, en de waterschappen ook. Door fusies zijn waterschappen grotere organisaties geworden. Bovendien zijn de tarieven van waterschappen de laatste jaren behoorlijk gestegen en verwacht men dat dit zich de komende jaren voortzet. Al met al gaat er dus flink meer geld rond in deze organisaties dan een decennium terug.

Een tweede facet is dat waterschappen steeds meer in beeld komen bij de realisatie van grote werken, zoals de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en maatregelen voor Ruimte voor de Rivier. De verdere decentralisatie in het kader van het nieuwe Bestuursakkoord Water doet daar nog een schepje bij boven op.

Het is dus veilig om te stellen dat de risico's bij de waterschappen de afgelopen jaren toegenomen zijn en nog verder zullen toenemen. De waterschappen passen momenteel hierop hun bedrijfsvoering aan, onder andere door het onderdeel risicomanagement, dat bij veel waterschappen nog in de kinderschoenen staat, te professionaliseren. Hier ligt echter nog een schone taak.

### Extra waakzaamheid bij de toezichthouders gevraagd

De toegenomen risico's vergen niet alleen extra waakzaamheid bij de waterschappen maar ook bij de provincies. Echter, het financieel toezicht op de waterschappen kan over het algemeen niet rekenen op een warme belangstelling van provinciale bestuurders. Bij veel van de provincies wordt deze taak niet of nauwelijks verricht [1]. En hoewel sommige provincies het lovenswaardige initiatief hebben genomen om het financiële toezicht weer leven in te blazen, moet serieus gevreesd worden dat deze initiatieven vroegtijdig sneuvelen, aangezien ook bij de provincies de komende jaren schraalhans keukenmeester is.

Conclusies ten aanzien van de taken en bevoegdheden van de toezichthouder uit oogpunt van de Wet financiering decentrale overheden

Omdat waterschappen een taakgericht bestuur zijn, mogen waterschappen uitsluitend middelen inzetten ten behoeve van “de behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen” (zie Waterschapswet, art. 98). Dit is onderscheidend ten opzichte van gemeenten die zelf bepalen wat de reikwijdte van hun publieke taak is. De provincie zou moeten toetsen of geen middelen zijn uitgezet ten behoeve van taken die niet zijn opgenomen in het reglement. In dat geval is het besluit strijdig met de wet en kan gedeputeerde staten deze besluiten voor vernietiging voordragen.

### Wet- en regelgeving als de gestolde ervaring van fouten uit het verleden

We mogen ons in Nederland gelukkig prijzen met een degelijk stuk wet- en regelgeving. Deze kan gezien worden als de gestolde ervaring van fouten in het verleden. Speculeren met belastinggeld, het lopen van renterisico's of onverantwoorde garantstellingen. Het heeft allemaal plaats gevonden (bij andere overheden) en er is lering uitgetrokken. Op dit punt zijn de risico's dan ook aanmerkelijk afgenomen. Ik heb zelf twee waterschappen bekeken en aangehouden tegen de vigerende wet- en regelgeving. Dan blijkt dat ze keurig voldoen, op wat schoonheidsfoutjes na. Borgingsmechanismen via de accountant en interne controles werken dus overwegend goed. Als vangnet is er dan nog de (provinciale) toezichthouder, die zoals gezegd in sommige gevallen deze taak uitvoert, maar in andere gevallen ook niet.

### Waar gaat het echt om bij risico's en financieel toezicht?

Maar worden daarmee ook inderdaad de belangrijkste risico's afgevangen? Het antwoord is mijns inziens nee. Risico's zijn een kwestie van: Cultuur en sturing: hoe spreekt men elkaar aan in de organisatie? Een van de grootste risico's in organisaties is het zonnekoningen gedrag, bestuurders die langzaam maar zeker kritische elementen uit hun omgeving hebben geweerd en daarmee nagenoeg absolute macht hebben veroverd. Dit is misschien wat karikaturaal, maar recente ontwikkelingen bij bijvoorbeeld een bekende Woningbouwvereniging laten zien dat dit een belangrijk risico is. Risico's zijn ook een kwestie van het begrijpen van de drijfveren van mensen – in de samenleving maar ook binnen organisaties (hoe liggen de prikkels? Denk aan de bankencrisis). Van normverval: zijn we langzaam maar zeker met elkaar iets gewoon gaan vinden wat het enige tijd geleden nog niet was, en waarom? Van groupthinking: iedereen vindt het logisch, dus het is logisch (een van de bekendste drogredeneringen) en van wensdenken. “wij hebben toch ambitie, we willen dit project

en het zal er komen”. Dit laatste risico is in de waterschapssector ook potentieel aanwezig. Er zijn tal van voorbeelden, zoals de Betuwelijn en de Noord-Zuid lijn, waar wensdenken een belangrijke rol speelt. Juist omdat het al zo moeilijk is om een project in Nederland tot stand te brengen kan de verleiding ontstaan om risico's te bagatelliseren. Deze komen dan vervolgens in een later stadium alsnog tot uitdrukking. Daar werkt iedereen aan mee die een belang heeft bij de realisatie van zo'n project.

Majeure risico's doen zich typisch voor op terreinen die nog niet eerder begaan zijn. Die risico's ziet men niet zo snel aankomen, in ieder geval niet op basis van ervaring uit het verleden. Toezichthouders moeten dus alert zijn maar weten niet goed waarop!

Voor dergelijke, nieuwe risico's is het handig om enige afstand te hebben tot het beleidsveld. Immers, wie er tot zijn

middel inzet, wordt zelf ook enigszins bijziend. Daar komt bij dat toezichthouders die enige afstand hebben over het voordeel beschikken niet tegelijkertijd ook in tal van andere projecten met dezelfde bestuurders van waterschappen te verkeren. Het is praktisch onmogelijk om als provincie bestuurder 's ochtend met een waterschap in wederzijdse afhankelijk een gebiedsontwikkeling te realiseren en 's middag, bij hetzelfde waterschap, de tucht van financieel toezicht te laten gelden. In die zin valt er een lans te breken voor een rijksinspectie die het financiële toezicht op waterschappen gaat uitvoeren. Vanwege het uitgangspunt uit de Kabinetsvisie van “enkelvoudig toezicht” zou dit betekenen dat de provincies niet langer financieel toezicht houden. De voordelen van een Rijksinspectie zouden dus moeten afgewogen moeten worden tegen de nadelen van het weghalen van het toezicht bij de provincies.



### Geraadpleegde bronnen

[1] IPO; “Waterbeheer bij provincies”, benchmark provinciale taakvervulling regionaal waterbeheer; september 2008.

[2] Waterschapswet; Tekst van de Waterwet zoals die zal komen te luiden als het voorstel van wet voor de Invoeringswet Waterwet (Kamerstukken II 2008/09, 31858) kracht van wet verkrijgt en in werking treedt; bijgewerkt tot en met de nota van wijziging (kamerstuk 9);

[3] Waterschapswet; Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) en de Memorie van Toelichting.

[4] Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (Commissie Oosting); “van specifiek naar generiek”, 2007.

[5] Kabinetsreactie op het rapport van Specifiek naar generiek. Kenmerk 2008-0000190912, 23 april 2008.

Blueconomy verspreidt enkele keren per jaar een essay met daarin een visie over een actueel onderwerp in het werkveld.

Tekst- en beeldmateriaal mag worden overgenomen mits auteur en bedrijfsnaam vermeld worden.