Handreiking bestuurlijke besluitvorming gemeenten KRW

De meest gestelde vragen…

Maart 2008

Gemeenteambassadeurs Water

Woord vooraf
Het afgelopen jaar hebben de verschillende overheidspartijen en maatschappelijke organisaties samen gewerkt aan het bepalen van regionale maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren en wateroverlast tegen te gaan. Een van de drijvende krachten achter deze zogenaamde gebiedsprocessen is de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).

De komende maanden staan in het teken van het besluitvormingsproces van de Kaderrichtlijn Water. In landelijke en regionale bestuurlijke overleggen vindt afstemming plaats tussen verschillende partijen en regio's. De bestuurlijke inbreng van gemeenten in dit landelijke en regionale besluitvorming is van groot belang om tot gezamenlijke en realistische plannen te komen. Met deze handreiking en het overzicht van de meest gestelde vragen en antwoorden willen de Gemeenteambassadeurs Water het besluitvormingsproces over de KRW bij gemeenten ondersteunen.

Mocht u naar aanleiding van deze handreiking of het KRW-besluitvormingsproces bij u in de regio nog vragen hebben, dan kunt u altijd contact opnemen met de gemeenteambassadeur water bij u in de regio. Informatie over de ambassadeur kunt u vinden op de website van VNG www.vng.nl/water of op www.krwkompas.nl (tabblad waterambassadeurs).

Mede namens de gemeenteambassadeurs Water,

Gert Dekker
Projectcoördinator Stimuleringsprogramma KRW / WB21

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Auteur:	Gert Dekker (VNG)
Bijdrage:	Francis van Zandbrink, Willem van Douwen en Willem-Jan Goossen (CSN)
Opdrachtgever	Gemeentebestuurders RBO Rijn-West en Maas
Versie:	3, maart 2008
Datum:	25-3-2008
Status:	Definitief, versie 3, maart 2008

De meest gestelde vragen over het besluitvormingsproces

a) Welke gemeentelijke maatregelen zijn denkbaar als KRW-maatregel?
b) Wat betekent significante schade aan functies en milieu en wie bepaalt dat?
c) Wat betekent het karakter KRW-resultaatsverplichting voor selectie maatregelenpakket?
d) Wat is de relatie tussen bestaand beleid en het KRW-maatregelenpakket?
e) Wat is betaalbaar? Wanneer zijn de kosten voor gemeentelijke maatregelen disproportioneel?
f) Wat is het kader voor de onderhandelingen en kostenverdeling?
g) Wat is de status van afspraken op gebiedsniveau?
h) Is een besluit over het maatregelenpakket door B&W voldoende of is een besluit van de raad nodig?
i) Welke onderdelen kent een raadsbesluit voor de KRW?
j) Wat betekent de KRW-inspraakprocedure voor gemeenten?
k) Hoe verhoudt de besluitvorming over KRW zich tot de jaarlijkse begrotingsbehandeling?
l) Welke instrumenten heeft de gemeente voor het kostenverhaal van de KRW-opgave?
m) Hoe kunnen gemeenten gebruik maken van een Rijksbijdrage voor KRW-maatregelen?

a. Welke gemeentelijke maatregelen zijn denkbaar als KRW-maatregel?

- Gemeentelijke maatregelen ten behoeve van de KRW-opgave voor het grond- en oppervlaktewater zijn maatregelen op het gebied van riolering, ruimtelijke ordening en beheer & inrichting van de openbare ruimte.

Toelichting:
Voor KRW-maatregelen en de rol van gemeenten geldt een onderscheid tussen:
1. Maatregelen waar gemeenten zelf verantwoordelijk voor zijn (taakstelling).
   Dit zijn maatregelen aan de riolering (o.a. overstortingen, afkoppelen), inrichting en beheer openbare ruimte (o.a. onkruidbestrijding), baggeren en functiewijziging of gebruiksbeperkingen (bestemmingsplan)
2. Maatregelen die worden genomen door derden, waarbij gemeenten een ondersteunende rol hebben.
   Hier gaat het met name om inrichtingsmaatregelen (o.a. natuurvriendelijke oevers), waarbij grondverwerving aan de orde is en waarbij sprake is van planologische verankering (bestemmingsplan, projectprocedure/projectbesluit) vergunningen. Ook het stimuleren van het gebruik van duurzame bouwmaterialen en maatregelen t.b.v. grondwaterbescherming zijn voorbeelden van maatregelen, waarbij de gemeente een ondersteunende rol vervult.

Samenhang KRW en WB21
Inrichtingsmaatregelen dragen niet alleen bij aan de KRW-doelstellingen door het verbeteren van de ecologische kwaliteit, maar ook aan de gebiedskwaliteit <u>en</u> in combinatie met bijvoorbeeld flexibel peilbeheer ook aan het voorkomen van wateroverlast. In de gebiedsprocessen ontstaat de kans om de KRW-inrichtingsmaatregelen mee te koppelen met maatregelen ten behoeve van wateroverlast (riolering en oppervlaktewater), maar ook met maatregelen ten behoeve van recreatie, veiligheid en scheepvaart.

Grondwater
Ook voor het grondwater vindt een gebiedsgerichte uitwerking plaats in een open samenwerkingsproces. Voor een deel is het grondwater opgenomen in de gebiedsprocessen van het oppervlaktewater die worden getrokken door de waterschappen en rijkswaterstaat. Ook zijn er aparte gebiedsprocessen voor het thema grondwaterbescherming. Deze worden getrokken door de provincie.

Vanuit de KRW zijn de volgende grondwaterdoelen geformuleerd:
<u>Grondwaterkwantiteit:</u>
- o grondwateronttrekking is in evenwicht met grondwateraanvulling (op schaal grondwaterlichaam)
- o grondwaterstand mag door menselijk ingrijpen niet zodanig veranderen dat:
  - grondwaterafhankelijke natuur achteruitgaat
  - chemische en ecologische toestand van het oppervlaktewater achteruitgaat
  - KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen niet worden gehaald

<u>Grondwaterkwaliteit</u>
- o verontreiniging van grondwater vermindert
- o grondwaterkwaliteit voldoet aan drempelwaarden KRW
- o grondwaterkwaliteit niet wordt bedreigd door intrusies van zout en andere verontreinigingen
- o grondwaterkwaliteit geen verslechtering oplevert voor grondwaterafhankelijke natuur

Een specifiek aandachtspunt voor gemeenten is de bescherming van grondwater dat wordt onttrokken ten behoeve van menselijke consumptie. Het gaat hier om de bereiding van drinkwater uit grondwater, maar ook om bijvoorbeeld om grondwater als grondstof voor de voedingsmiddelen industrie (o.a. bier en frisdranken). In het geval van drinkwater is altijd een beschermingszone van kracht en opgenomen in de provinciale milieuverordening; in overige gevallen is de bescherming tot nu toe niet geformaliseerd in beleid. Dat verandert mogelijk met de komst van de nieuwe WaterleidingWet (2008). Ook kiezen een aantal provincies (o.a. Noord-Brabant en Utrecht) in het kader van het KRW-proces voor een specifiek beschermingsbeleid voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van menselijke

consumptie. Het uitbreiden / aanpassen van het grondwaterbeschermingsbeleid kan consequenties hebben voor gemeenten.

De maatregelen die gemeenten kunnen nemen voor de KRW-grondwateropgave zijn met name gerelateerd aan het grondwaterbeschermingsbeleid:
- Aanpassen onkruidbeheer openbare ruimte en bedrijventerreinen in grondwaterbeschermingsgebieden
- Saneren/beheersen verontreinigde locaties bodem en grondwater binnen grondwaterbeschermingsgebieden
- Opnemen eventuele nieuwe grondwaterbeschermingsgebieden in bestemmingsplan (inclusief handhaving specifieke gebruiksbeperkingen)
- Toepassen beschermingsbeleid in gemeentelijk vergunningstelsel (o.a. bouwvergunning, WM-vergunning)

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de mogelijke KRW-maatregelen en de rol van gemeenten bij de uitvoering van deze maatregelen.

b) Wat betekent significante schade aan functies en milieu en wie bepaalt dat?

- Er is sprake van significante schade als maatregelen leiden tot schade aan de omgeving
- Het vaststellen van significante schade is onderdeel van het gebiedsproces. Het waterschap doet hiervoor in samenwerking met gemeenten en andere gebiedspartners een voorstel. Met het vaststellen van de ecologische doelen neemt de provincie het feitelijke besluit over significante schade.

Toelichting:
Er is sprake van *significante schade* als het wijzigen van kenmerken van waterlichamen als gevolg van herstelmaatregelen (beheer- en inrichtingsmaatregelen) schade oplevert. De uitwerking van het begrip significante schade kan in 4 stappen plaatsvinden:

1. Bepaal relevante functies en milieuaspecten

Functies:	Milieuaspecten:
- landbouw	- archeologie
- stedelijk gebied	- erfgoed
- industrie	- landschap
- beroepsscheepvaart	- geomorfologie
- recreatie	- EU-milieuwetgeving
- waterwinning	
- natuur	
- energieopwekking	

2. Bepaal relevante hydromorfologische maatregelen (inrichting, ecologisch beheer en waterbeheer)

3. Beoordeel via welke mechanisme(n) mogelijke schade wordt toegebracht

- gewijzigde aanvoercapaciteit	- gewijzigde afvoercapaciteit
- lagere (grond) waterpeilen	- hogere (grond) waterpeilen
- gewijzigd chloridegehalte	- gewijzigde belevingswaarde
- kleinere waterdiepte	- gewijzigde toegankelijkheid
- gewijzigde structuur	

4. Bepaal omvang, waarbij schade van maatregelen significant wordt (kwantificering van het effect)

Op basis van de ervaringen in de regionale gebiedsprocessen en binnen de randvoorwaarden die de KRW stelt, geldt de volgende overweging (bron: landelijk harmonisatieproces):
- Bij maatregelen die ten koste gaan van de veiligheid en de beroepsscheepvaart is in vrijwel alle gevallen sprake van significante schade
- Bij gedwongen functiewijzigingen is sprake van significante schade met uitzondering van:
  - functiewijzigingen als onderdeel van bestaand beleid
  - inrichting van bufferstroken en natuurvriendelijke oevers

- In gebieden met een hoofdfunctie natuur is vrijwel geen sprake van significante schade
- In gebieden met intensieve landbouw leiden de volgende maatregelen mogelijk tot significante schade:
  - Instellen van natuurlijk peil in (grote) waterlopen
  - Opheffen van drainage of het verhogen van de drainagebasis
  - Peilwijziging en/of verwijderen van stuwen en sluizen in poldergebied
  - Hermeandering van beken en kreken
- In het stedelijke gebied leiden de volgende maatregelen veelal tot significante schade:
  - Instellen van natuurlijk peil in (grote) waterlopen
  - Opheffen van drainage of het verhogen van de drainagebasis
  - Peilwijziging en/of verwijderen van stuwen en sluizen in poldergebied
  - Hermeandering van beken en kreken

Om te kunnen beoordelen of sprake is van significante schade aan functies is het voor gemeenten van belang de positie in en visie op een gebied te kennen. Op basis van een gebiedsvisie kan een afweging gemaakt worden over de effecten van KRW-maatregelen op o.a. ruimtelijke inrichting, milieu, recreatie, natuur en cultuurhistorie. Het uitwerken van een voorstel voor significante schade bij KRW-maatregelen is een onderdeel van de (voorlopige) bestuurlijke afspraken tussen waterschap en gemeenten op gebiedsniveau. Het besluit om bepaalde (herstel)maatregelen niet te nemen op basis van significante schade zal kenbaar moeten worden gemaakt aan het publiek en gerapporteerd moeten worden aan de Europese Commissie (via het SGBP).

Op basis van ervaringen in de regionale gebiedsprocessen zijn er hydromorfolgische maatregelen te noemen die over het algemeen geen significante schade opleveren:
1. Aanleg vispassage
2. Aanleg natuurvriendelijke oevers
3. Hermeandering
4. Meer flexibel en natuurlijk peilbeheer in wateren in grote natuurgebieden

c) Wat betekent de KRW-resultaatsverplichting voor de selectie van het maatregelenpakket?

- Alle maatregelen die bijdragen aan het bereiken van de KRW-doelstellingen van een waterlichaam worden aangemerkt als KRW-maatregelen. Hiervoor geldt een resultaatsverplichting
- Onder de voorwaarde van een goede onderbouwing is het mogelijk de uitvoering van KRW-maatregelen te faseren. Het prioriteren van maatregelen is dus mogelijk

Toelichting:
De KRW kent het karakter van een *resultaatsverplichting*. Dit betekent dat de doelen die worden gerapporteerd aan de Europese Commissie ook daadwerkelijk moeten worden gehaald. Het rapporteren van ecologische doelen en maatregelen vindt plaats in het stroomgebiedbeheersplan (SGBP). Bij de eerste ronde SGBP (2010-2015) geldt de resultaatsverplichting voor het uitvoeren van de gerapporteerde maatregelen. Dit als gevolg van de beperkte termijnen tussen de uitvoering van maatregelen en het behalen van de doelen. Met de uitvoering van de maatregelen die in het 1^{e} SGBP worden opgevoerd, moet in 2012 worden gestart.

Welke maatregelen in het SGBP?
Voor het SGBP geldt het principe: “Laat zien wat je doet, en doe wat je zegt”. Het uitgangspunt voor het SGBP 2010-2015 is dat alle maatregelen die bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen (in gedefinieerde waterlichamen) als KRW-maatregelen worden opgenomen. Voor deze maatregelen geldt een resultaatsverplichting. Samenvattend geldt het volgende onderscheid bij het rapporteren van maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen:
- KRW-maatregelen die worden uitgevoerd in de periode 2010-2015 (resultaatsverplichting)
- KRW-maatregelen die worden uitgevoerd na 2015 (mogelijk toekomstige resultaatsverplichting)
- Overige watermaatregelen (o.a. WB21, veiligheid) die geen bijdrage leveren aan het bereiken van KRW-doelen. Deze maatregelen zijn geen onderdeel van de resultaatsverplichting. In het SGBP

komen deze maatregelen wel in globale termen aan bod bij het motiveren van fasering en doelverlaging.

Per brief heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat uitgangspunten geformuleerd voor het opnemen van maatregelen in het SGBP (VenW/DGW-2008/197, dd. 11 februari 2008). Deze brief is naar alle Nederlandse gemeenten gestuurd. De brief is vooral van belang voor de trekkers van de verschillende deelprocessen: de waterschappen voor het oppervlaktewater, provincies voor het grondwater en rijkswaterstaat voor de rijkswateren. Ook voor gemeenten die (aan Brussel te rapporteren) KRW- maatregelen gaan uitvoeren kunnen deze richtlijnen van belang zijn.

Fasering en Prioritering
KRW-doelen hoeven niet per definitie al in 2015 te worden gehaald. Bij voldoende onderbouwing is het mogelijk de doelen in 2021 of (uiterlijk) in 2027 te halen. Het prioriteren van maatregelen is dus mogelijk. Het ligt voor de hand om hierbij risicovolle maatregelen een lage prioriteit toe te kennen Mogelijke risico's van de KRW-resultaatsverplichting zijn maatregelen met:

- onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen (doelbereik) door complexiteit van het systeem
- onzekerheid over tijdige realisatie van maatregelen (haalbaarheid) door complexiteit van het uitvoeringsproces (o.a. door grondverwerving, planologische procedures en vergunningen)

Hierdoor kan het voorkomen dat gemeenten in de eerste planperiode geen KRW-maatregelen hoeven te nemen, maar in een volgende planperiode wel degelijk aan zet zijn.

Gezien de KRW-resultaatsverplichting is het van belang de risico's van doelbereik (effectiviteit) en tijdige uitvoering van maatregelen (haalbaarheid) te kennen. Hierbij is het van belang onderscheid te maken tussen het in de praktijk nemen van maatregelen en het rapporteren van maatregelen in het SGBP. Met ander woorden: Maak onderscheid tussen regionale ambitie en nationale administratie. Door fasering kan de periode tot 2015 worden benut om de onzekerheden (doelbereik en haalbaarheid) te verkleinen, door bijvoorbeeld onderzoek (pilots) en het in gang zetten van procedures en/of beleidsvorming.

Op basis van de resultaten van de landelijke harmonisatie van de gebiedsprocessen geldt de volgende faseringstrategie:

1. in voorbereiding op het stroomgebiedbeheersplan (SGBP) worden alle maatregelen tot 2027 in beeld gebracht;
2. uit het totaal aan (kosteneffectieve) maatregelen wordt vervolgens een selectie gemaakt van de maatregelen voor het 1^{e} SGBP (2010-2015). Dit zijn de maatregelen, waarvan de uitvoerbaarheid vóór 2015 realistisch lijkt.
3. bij de keuze van maatregelen in het 1^{e} SGBP wordt aangetekend dat zij inwisselbaar zijn voor maatregelen uit het totale maatregelenpakket, voor het geval mocht blijken dat bepaalde maatregelen uit het 1^{e} SGBP onverhoopt niet tijdig uitgevoerd kunnen worden. Het is dus van belang de projectvoorbereiding breed te starten, zodat uitwisseling van maatregelen ook daadwerkelijk mogelijk is.

Flexibiliteit
Nederland zal in het SGBP kiezen voor het optimaal benutten van de mogelijkheden voor flexibiliteit in ruimte. Dit betekent dat het in principe mogelijk moet zijn om concrete maatregelen aan meerdere waterlichamen toe te kennen, waarbij niet precies wordt aangegeven welk deel van de maatregelen in welke waterlichamen gerealiseerd zal worden. Uitgangspunt blijft dat de maatregelen aan afzonderlijke waterlichamen worden toegekend. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken wanneer de toekenning aan afzonderlijke waterlichamen niet mogelijk is vanwege onzekerheid over het beschikbaar komen van gronden voor inrichtingsmaatregelen of het afsluiten van beheersovereenkomsten. Het toekennen van flexibiliteit in de ruimte, wordt mogelijk gemaakt in de volgende volgorde van schaalniveaus:

1. Indien het toekennen van maatregelen aan afzonderlijke waterlichamen niet mogelijk is, worden de maatregelen toegekend aan cluster van waterlichamen dat gezamenlijk één watersysteem vormt;
2. Indien 1. niet mogelijk blijkt, worden de maatregelen toegekend aan een deelgebied binnen het waterschapsgebied;

3. In het uiterste geval, als 1. en 2. niet mogelijk zijn, worden de maatregelen op het niveau van de waterschappen in beeld gebracht. Een hoger niveau is niet mogelijk omdat er dan geen duidelijke relatie is te leggen met het bevoegd gezag.

d) Wat is de relatie tussen bestaand beleid en het KRW-maatregelenpakket?

- Als maatregelen uit bestaand beleid worden uitgevoerd in de periode 2010-2015 en bijdragen aan de KRW-doelen in een waterlichaam, worden deze aangemerkt als KRW-maatregelen
- Voor een KRW-maatregel voortkomend uit bestaand beleid geldt de resultaatsverplichting en is een besluit van de individuele gemeente verstandig
- Maatregelen uit bestaand beleid die niet bijdragen aan KRW-doelen in een waterlichaam of geen financiële dekking hebben worden niet aangemerkt als KRW-maatregelen

Toelichting:
In het SGBP wordt geen onderscheid gemaakt tussen aanvullende maatregelen die voortkomen uit de implementatie van de KRW en maatregelen die voortkomen uit bestaand beleid. Dit betekent dat ook de maatregelen die een financiële dekking hebben en voortkomen uit bestaand beleid worden aangemerkt als KRW-maatregel. Voor deze maatregelen geldt een resultaatsverplichting. Dit betekent dat een besluit van de gemeente noodzakelijk is, omdat het karakter van het beleid verandert. Maatregelen die voortkomen uit bestaand beleid, maar nog slechts het karakter hebben van een intentie en waarvoor geen financiële dekking is geregeld, worden niet als KRW-maatregelen aangemerkt. Maatregelen die vóór 2010 zijn afgerond worden niet opgenomen in het eerste SGBP.

De KRW is niet het totale waterkwaliteitsbeleid. Natuurlijk bestaat ook de mogelijkheid om in de gebiedsgerichte uitwerking afspraken te maken over maatregelen die bijdrage aan een verbetering van de waterkwaliteit. Het kan hier gaan om maatregelen uit bestaand beleid of nieuwe maatregelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de ecologische kwaliteit van wateren die niet zijn aangewezen als KRW-waterlichaam door o.a. het terugdringen van diffuse bronnen. Deze maatregelen zijn niet altijd nodig voor de KRW-opgave en kunnen mits er geen aantoonbaar effect is op de KRW-waterlichamen, buiten het SGBP worden gehouden.

e) Wat is betaalbaar? Wanneer zijn de kosten voor gemeentelijke maatregelen disproportioneel?

- Er is geen landelijke kader / definitie voor betaalbaar en/of disproportioneel. Het is een lokaal politiek-bestuurlijk afweging.
- Ook bestaan er geen kaders voor de mogelijke stijging van lokale lasten.

Toelichting:
Medewerkers van de Europese Commissie hebben aangegeven dat het argument van disproportionele kosten alleen kan worden gebruikt als de mogelijkheden van Europese subsidies (structuurfondsen) voldoende zijn benut. Uit een analyse van de (on)mogelijkheden van het benutten van de Europese fondsen en subsidies voor KRW-maatregelen blijkt:

- Er bestaan geen regelingen die zich direct of als hoofdactiviteit richten op de verbetering van de waterkwaliteit. Wel zijn afgeleide mogelijkheden (innovatie en ondernemerschap)
- Nog niet alle regelingen hebben hun definitieve vorm gekregen.
- Kansrijke fondsen zijn:
    - Europees Fonds Regionale Ontwikkeling, Operationeel programma
    - Europees Platteland Ontwikkelingsfonds, POP II

Het ontbreken van een vastgesteld kader betekent niet dat hoge kosten in een lokale afweging automatisch leiden tot een laag ambitieniveau. Het implementeren van de KRW en in brede zin de zorg voor een goede waterkwaliteit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Bij deze verantwoordelijkheid hoort een gezamenlijk ambitieniveau die volgt uit een lokale politiek-bestuurlijke afweging.

f) Wat is het kader voor de onderhandelingen en kostenverdeling?

- Er is geen landelijke kader voor de onderhandelingen over kostenverdeling tussen gebiedspartners. Het is een lokaal politiek-bestuurlijk afweging, waarbij naast de kosten ook de baten een belangrijke rol spelen.

Toelichting:
In verschillende regio's zijn of worden uitgangspunten en principes benoemd op basis waarvan de onderhandeling over kostenverdeling kan worden gevoerd.

Als hulpmiddel (leidraad) kunnen een aantal uitgangspunten en principes worden genoemd:

- Financiering maatregel op basis van verantwoordelijkheid / taak
- De vervuiler betaalt bij emissiebeperkende maatregelen, tenminste tot het niveau waartoe wettelijk verplichtende normen zijn vastgesteld. De vervuiler betaalt ook voor mitigerende maatregelen op andere terreinen ter compensatie van de restemissies.
- De systeembeheerder betaalt bij inrichtingsmaatregelen.
- De initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkeling betaalt bij maatregelen in de ruimtelijke ordening. Hierbij kunnen de kosten vaak worden opgebracht door de veroorzaker of de initiatiefnemer en/of is er sprake van een bijdrageregeling via de overheid.
- De gebruiker betaalt (mee) als er een hogere waterkwaliteit wordt nagestreefd dan op basis van wettelijke normen nodig is. Zo kan er met boeren afgesproken worden om het mest- of bestrijdingsmiddelengebruik vrijwillig verder te beperken teneinde drinkwaterwinning verder te vereenvoudigen of een goede zwemkwaliteit van een natuurbad te garanderen.
- Benedenstrooms of bovenstrooms betaalt mee
  De KRW schrijft voor dat met name de maatregelenprogramma's binnen een stroomgebieddistrict moeten worden gecoördineerd, d.w.z. afgestemd. Dat betreft impliciet ondermeer de vraag of de maatregelen binnen een stroomgebied wel op de meest optimale wijze genomen worden. Verder is vanuit het principe van goed nabuurschap te verdedigen dat beneden- of bovenstrooms maatregelen genomen worden. Tenslotte kan het op basis van afwenteling nodig zijn dat in een bepaald waterlichaam verdergaande maatregelen genomen moeten worden dan strikt voor het betreffende waterlichaam nodig zou zijn, teneinde de aangrenzende benedenstroomse (of bovenstrooms in geval van migrerende vissoorten) waterlichamen te beschermen. De verdeling van de kosten dient in onderling overleg bepaald te worden. Afspraak hierover moet mede worden beoordeeld op internationale precedentwerking.
- Synergie benutten

Bij de onderhandelingen over kostenverdeling zijn naast de maatschappelijke kosten ook de maatschappelijke baten van de KRW van groot belang. De maatschappelijke baten van de KRW <u>en</u> de belanghebbende sectoren bij deze baten vormen een belangrijke bouwsteen voor de onderhandelingen. Het is denkbaar dat de kosten van KRW-maatregelen door een andere partij/sector worden gedragen dan de belanghebbende partij bij de maatschappelijke baten. Tabel 1 geeft een kwalitatieve beschrijving van de verschillende typen maatschappelijke baten van de KRW en de belanghebbende partijen (o.a. burger, overheidspartijen) en/of economische sectoren.

Tabel 1: Overzicht maatschappelijke baten en belangen

Maatschappelijke Baten	Belanghebbende partij / sector
Waterkwaliteit gerelateerde baten	
o Visvangst (o.a. paling, baars, snoekbaars)	➢ Beroepsvisserij
o Drinkwater uit oppervlaktewater	➢ Waterleidingbedrijf, aandeelhouder: gem.& prov.
o Drinkwater uit grondwater	➢ Waterleidingbedrijf, aandeelhouder: gem.& prov.
o Vaarmogelijkheden beroepsvaart	➢ Beroepsscheepvaart
o Landbouw (beregening)	➢ Landbouw
o Waterrecreatie (recreatievaart)	➢ Burger, horeca, recreatieschap
o Volksgezondheid (zwemwater)	➢ Burger, horeca, recreatieschap
o Leefomgeving (landrecreatie)	➢ Burger, recreatieschap, gemeente (WOZ)
o Woongenot	➢ Burger, gemeenten (WOZ)
o Sportvisserij	➢ Burger, sportvisvereniging
o Voedselveiligheid (beregening land- en tuinbouw)	➢ Burger
Directe maatregel gerelateerde baten	
o Hout- en rietoogst	a) Hout- en rietproducenten
o Delfstoffen (zand, klei)	b) Leveranciers

g) Wat is de status van afspraken op gebiedsniveau?

- ➢ De bestuurlijke afspraken op gebiedsniveau zijn feitelijk een vorm van een bestuursakkoord, waarmee intentie wordt geuit de afspraken in de eigen plannen en besluiten op te nemen
- ➢ Voor de doorwerking van gebiedsafspraken in de gemeente zijn besluiten nodig van de gemeente

Toelichting:
Op basis van de gebiedsgerichte uitwerking en het daarbij horende afwegingsproces worden in het eerste kwartaal van 2008 door de betrokken bestuurlijke partners op gebiedsniveau (voorlopige) afspraken maken over doelen, maatregelen en kosten(verdeling). Deze bestuurlijke afspraken zijn feitelijk een vorm van een bestuursakkoord of intentieverklaring per gebied. Het kan hier gaan om het beheersgebied van het waterschap of de gebieden van (clusters van) waterlichamen van de gebiedsprocessen. Hierbij gaat het niet om het feitelijk vastleggen van de afspraken in een document, maar om de intentie de gemaakte afspraken in eigen beheerplannen of (aparte) besluiten om te zetten. Voor de betrokken overheden (o.a. provincie, waterschap, gemeente en RWS) geldt dat een besluit van het eigen bestuur nodig is voor een voldoende doorwerking van de gemaakte afspraken.

h) Is een besluit over het maatregelenpakket door B&W voldoende of is een besluit van de raad nodig?

- ➢ Een besluit over KRW-maatregelen moet zijn voorzien van kostendekking en heeft een relatie met de meerjarenbegroting
- ➢ De wijze van besluitvorming is afhankelijk van de inrichting van het duale stelsel in de betreffende gemeente

Toelichting:
De wijze van besluitvorming binnen de gemeente is afhankelijk van de inrichting van het duale stelsel. Iedere gemeente bepaalt zelf welke rol B&W en de Gemeenteraad hebben in de besluitvorming. Hierbij geldt wel dat de financiële dekking van KRW-maatregelen en de meerjarenbegroting meestal een basis kent in een raadsbesluit. Verder is de wijze van besluitvorming afhankelijk van de keuze om een herziening van een gemeentelijk plan (o.a. GRP of Waterplan) uit te voeren en het moment waarop dit gebeurt. Het is in alle gevallen raadzaam de raadscommissie en gemeenteraad vroegtijdig te informeren over de KRW-uitwerking, de mogelijke gevolgen ervan en de samenhang van andere beleidssectoren.

Voor het landelijke en regionale besluitvormingsproces in de periode 2008/2009 zijn de volgende voor gemeenten relevante mijlpalen benoemd (landelijk werkprogramma KRW/WB21):

➢ 1 april 2008 ➢ 1 november 2008	Vaststellen RBO-Nota in het Regionaal Bestuurlijk Overleg Besluitvorming *gemeenten* over set KRW-maatregelen of gemeentelijk plan (ontwerp besluit)
➢ 1 mei 2009 ➢ 30 oktober 2009	Vaststellen RBO-Advies afstemming inspraak in het Regionaal Bestuurlijk overleg Besluitvorming *gemeenten* over set KRW-maatregelen of gemeentelijk plan (definitief besluit)

Het vaststellen van de RBO-Nota voor april 2008 brengt met zich mee dat sprake is van consensus tussen partijen en dat ook gemeenten zich committeren aan concrete KRW-maatregelen (voorlopig besluit).

i) Welke onderdelen kent een raadsbesluit?

➢ Een raadsbesluit over de KRW kent verschillende onderdelen. Naast de primaire beslispunten over de uitvoering en financiële dekking van KRW-maatregelen, is het verstandig om ook de context van het samenwerkingsproces op te nemen. Hierbij is ook van belang de relatie aan te geven met (de planning van) het regionale besluitvormingsproces

Toelichting:
Van gemeenten die KRW-maatregelen gaan uitvoeren in de periode 2010-2015 wordt een besluit verwacht. In veel gevallen zal de gemeenteraad een besluit nemen over een set van KRW-maatregelen of een Waterplan / GRP. Een raadsbesluit over de KRW kent één of meer van de volgende onderdelen:

- Context samenwerking in gebiedsprocessen
- Context KRW en landelijk en regionaal uitwerkingsproces
- KRW-besluitvormingsproces
- KRW-maatregelen 2010-2015 oppervlaktewater en grondwater
- KRW-resultaatsverplichting
- Financiële dekking en kostenverhaal
- Consequenties personele inzet (fte)
- Inspraakprocedure

Als het gebiedsplan de basis is voor de besluitvorming, is het verstandig dat ter inzage te leggen. Daarnaast bestaat natuurlijk de mogelijkheid om de RBO-nota voor de gemeenteraad ter inzage te leggen.

Voorbeelden van “model” KRW-raadsbesluiten voor gemeenten zijn te vinden op de site www.krwkompas.nl (tabblad waterambassadeurs).

j) Wat betekent de KRW-inspraakprocedure voor gemeenten?

➢ De concept stroomgebiedbeheerplannen en de onderliggende plannen van het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten worden vrijgegeven voor inspraak en ter inzage gelegd vanaf 22 december 2008
➢ Gemeenten die KRW-maatregelen nemen en deze niet in een plan neerleggen, maar (slechts) vaststellen met een apart besluit (geen planvorming), leggen het besluit ter inzage
➢ Gemeenten, waterschappen, provincies en RWS stemmen zonodig onderling de inspraakreacties af

Toelichting:
Eén van de uitgangspunten van de KRW is publieke participatie. Voor de totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen (en de onderliggende plannen) vindt daarom een inspraakprocedure plaats. In het landelijk werkproces is afgesproken dat vanaf 22 december 2008 alle concept plannen die een relatie hebben met het stroomgebiedbeheerplan worden vrijgegeven voor inspraak en ter inzage gelegd. Dit betekent dat ingesproken kan worden:

- Op internationaal niveau: het SGBP
- Op nationaal niveau: het SGBP, het nationale waterplan (incl. plan MER) en het Beheerplan Rijkswateren
- Op regionaal niveau: alle provinciale, waterschaps- en gemeentelijke plannen, waarin KRW-maatregelen zijn opgenomen.

Het uitgangspunt is dat gemeenten die geen apart plan vaststellen, maar kiezen voor een besluit over een set van KRW-maatregelen, dit besluit ter inzage leggen.

Elke partij is zelf verantwoordelijk voor het tijdig ter inzage leggen en het verwerken van de inspraakreacties. Om te zorgen dat de inspraakreacties en de resulterende definitieve plannen onderling op elkaar aan sluiten, vindt bij het verwerken van de inspraakreacties coördinatie en afstemming plaats op regionaal niveau tussen de verschillende partijen. Hierbij heeft het RBO een centrale rol. In de praktijk betekent dit dat partijen op elkaar wachten met het verzenden van inspraakreacties totdat het e.e.a. goed is afgestemd.

k) Hoe verhoudt zich besluitvorming over KRW tot jaarlijkse begrotingsbehandeling?

- Met een besluit over de uitvoering van KRW-maatregelen gaat een gemeente een lange termijn verplichting aan. Het besluit wordt opgenomen in de jaarlijkse begroting.

Toelichting:
Eén van de kenmerken van het KRW-besluitvormingsproces is de lange tijdshorizon. Besluitvorming vindt plaats in de periode 2007-2009, terwijl de voorgenomen KRW-maatregelen in de periode vanaf 2010-2012 en wellicht nog later worden uitgevoerd. Het bestuur van waterschappen en gemeenten hebben echter een beperkte zittingsduur. Het College van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad besturen in principe tot maart 2010 en worden dus geacht een besluit te nemen over maatregelen, waarvan de kosten pas tot uitdrukking komen in de begrotingen 2010 en daarna. Deze begrotingen komen grotendeels tot stand onder verantwoordelijkheid van een nieuw College en een nieuwe Gemeenteraad.
Deze situatie is echter niet uniek en geldt ook voor bijvoorbeeld infrastructurele projecten met een langere doorlooptijd en afschrijvingsduur. Dit betekent dat het mogelijk is dat College en de Gemeenteraad een besluit nemen over KRW-maatregelen, waarbij lange termijn verplichtingen worden aangegaan. In beginsel is het zo dat het besluit een randvoorwaarde is voor de jaarlijkse begroting.

l) Welke instrumenten heeft de gemeente voor kostenverhaal van de KRW-opgave?

- Het kostenverhaal van KRW-maatregelen door de gemeente kan plaats vinden via de onroerende zaak belasting en verbrede rioolheffing
- Voor maatregelen die samenhangen met de gemeentelijke zorgplichten afvalwater, hemelwater en grondwater (o.a. aanpak overstort, afkoppelen verhard oppervlak) kan kostenverhaal plaats vinden via de verbrede rioolheffing
- Voor maatregelen die buiten de zorgplichten vallen (maar wel binnen de verantwoordelijkheid van gemeenten) kan kostenverhaal plaats vinden via de onroerende zaakbelasting (o.a. onkruidbeheer, natuurvriendelijke oevers/EVZ, RO-maatregelen

Toelichting:
De gemeenten heeft twee type belastingen voor het kostenverhaal van investeringskosten (realisatie) en structurele kosten (beheer en onderhoud) van de KRW-opgave:
- Onroerende Zaak Belasting (OZB)
- Rioolrecht of verbrede rioolheffing

De onroerende zaak belasting is een algemene belasting. De opbrengst van de OZB hoeft niet te worden besteed aan doelen die van tevoren zijn vastgesteld (algemene middelen). De gemeente is vrij om te bepalen waaraan zij de opbrengst besteedt.

Met de inwerkingtreding van de Wet "Verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken" per 1 januari 2008 hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om de kosten voor de uitvoering van de zorgplichten van afvalwater, grondwater en hemelwater te verhalen via een (brede) rioolheffing. De rioolheffing is een bestemmingsheffing en daarmee gekoppeld aan de genoemde gemeentelijke zorgplichten.

Als KRW-maatregelen vallen onder de gemeentelijke zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater dan kan kostenverhaal plaatsvinden via de verbrede rioolheffing. Het gaat hier bijvoorbeeld om maatregelen als: aanpakken riooloverstort / afkoppelen verhard oppervlak, rioolrenovatie e.d. Voor maatregelen die buiten de genoemde zorgplichten vallen, maar wel binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid vindt kostenverhaal plaats via de onroerende zaakbelasting. Het gaat hier om maatregelen als het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, ecologische verbindingzones, onkruidbeheer openbare ruimte, saneren bodem en grondwaterverontreinigingen, RO-maatregelen.

Als sprake is van een bepaalde groep belanghebbenden en de gemeente is van mening dat de kosten van voorzieningen van deze groep verhaald kunnen worden via het profijtbeginsel ("de gebruiker betaald"), dan kan de gemeente een baatbelasting invoeren. De gemeentelijke baatbelasting is een vorm van bestemmingsheffing. Het lijkt niet realistisch om voor KRW-maatregelen een specifieke groep belanghebbenden te benoemen. In algemene zin dragen KRW-maatregelen bij aan het verbeteren van de leefomgeving. Het gebruik van een specifiek gebied blijft niet beperkt tot een specifieke groep. Een baatbelasting is dan ook niet geschikt voor kostenverhaal van de KRW-opgave.

m) Hoe kunnen gemeenten gebruik maken van een rijksbijdrage voor KRW-maatregelen?

- KRW-maatregelen die naast de waterkwaliteit een ander waterdoel dienen, komen in aanmerking voor een rijksbijdrage (synergiegelden)
- Het RBO levert uiterlijk 1 mei 2008 een maatregelenprogramma aan bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor deze rijksbijdrage
- Gemeenten kunnen projecten aandragen bij het RBO. De Gemeenteambassadeurs Water kunnen hierbij helpen

Toelichting:
Voor projecten die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de KRW en daarnaast een ander waterdoel nastreven (o.a. tegengaan verdroging/wateroverlast scheiden schoon en vuilwater e.d.) geldt een rijksbijdrage (synergiegelden). De rijksbijdrage bedraagt € 115 miljoen. De basis voor de toekenning van de gelden ligt in de KRW-maatregelen die in het SGBP worden opgevoerd.

Per brief zijn de RBO-voorzitters, provincies, waterschappen en gemeenten geïnformeerd over de rijksbijdrage (synergiegelden). De brief is een uitnodiging aan de RBO's om uiterlijk 1 mei 2008 een evenwichtig maatregelenprogramma op te stellen voor zowel het landelijke als stedelijke gebied. De regeling is gericht op synergie door samenwerking tussen partijen en het combineren van maatregelen. Er zullen dus altijd meerdere partijen per project samen moeten werken; één van die partijen is altijd een overheidspartij. De andere partij kan eveneens een overheidspartij zijn, maar ook een natuurbeherende organisatie of agrariërs en andere grondeigenaren (landelijk gebied) of woningbouwcorporaties of projectontwikkelaars (stedelijk gebied). Rijkswaterstaat is als enige waterbeheerder uitgesloten van deelname aan de regeling.