

Storm

Uitwerking voorstellen voor een doelmatiger waterbeheer

Voortgangsbericht resultaten taskforces waterschappen



Concept

Unie van Waterschappen,
22 maart 2010

Projectteam Storm



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Context	3
1.2	Een visie op bestuur en water	3
1.3	Financiële opgave	4
1.4	Status van deze rapportage	4
2	Waterveiligheid	5
2.1	Slim investeren in waterkeren	5
2.2	Maatregelen	5
2.3	Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)	5
2.4	Taakoverdracht keringen, wateren en muskusratten	6
2.5	Toezicht op de primaire waterkeringen	8
2.6	Verlaging toetsfrequentie waterkeringen	8
3	Afvalwaterketen	9
4	Regie in de ruimte	10
4.1	Relatie provincies en waterschappen	10
4.2	Een sterke regisseur in de ruimte	10
4.3	Toezicht en uitvoering	10
5	Doelmatig waterbeheer	12
5.1	Vaarwegbeheer en wegbeheer	12
5.2	Samenwerking en opschaling	13
5.3	Samenwerking met andere overheden	15
6	Financieel resultaat	19



1 Inleiding

1.1 Context

Op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de Unie van Waterschappen een samenhangend voorstel ontwikkeld in het kader van Doelmatig Waterbeheer. In de brief van de Unie van 4 november 2009 is een totaal pakket opgenomen waarin naast voorstellen m.b.t. taken, bevoegdheden en organisatie ook een aanbod is besloten om de Rijksbegroting te verlichten met € 100 miljoen per jaar. Dit voorstel heeft het Kabinet op 11 december 2009 ondersteund, met het verzoek aan de betrokken partijen om voor 1 april 2010 met een uitwerking te komen.

Gefaciliteerd door de Unie van Waterschappen hebben de waterschappen vanaf december tot aan de val van het kabinet op 20 februari actief bijgedragen aan deze uitwerking. En ook daarna is het inhoudelijke werk nog doorgegaan. In het kader van actie Storm is door vijf taskforces verkend en uitgewerkt hoe de benoemde doelmatigheidsvoorstellen met het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onderling nader ingevuld kunnen worden.

De demissionaire status van het Kabinet Balkenende IV en het controversieel verklaren van het dossier Doelmatig waterbeheer stelt de uitwerking van het Kabinetsstandpunt van 11 december in een ander daglicht. Het huidige Kabinet zal naar verwachting dan ook geen besluit nemen over de uitwerkingsvoorstellen. Zie ook de brief van Minister Eurlings aan de Tweede Kamer dd 10 maart 2010. Desondanks blijft de noodzaak tot uitwerkingen van de voorstellen met het oog op de toekomst onverminderd aanwezig.

Tegelijkertijd staat het Rijk immers voor een andere opgave: het dichten van een gat in de Rijksbegroting ter grootte van jaarlijks circa € 30 miljard. Na Prinsjesdag 2009 stelde het Kabinet heroverwegingswerkgroepen in om hiervoor voorstellen te ontwikkelen, op uiteenlopende terreinen. Deze voorstellen betreffen ook het openbaar bestuur en dus ook waterschappen. De resultaten van deze heroverwegingsgroepen verschijnen op 1 april. Verwacht wordt dat de politieke en maatschappelijke discussie dan ook mede zal gaan over fundamentele kanten van het waterbeheer (inclusief het bestaansrecht als zelfstandige functionele overheid) en maatschappelijke besparingen die een veelvoud bedragen van de in 2009 gevraagde € 100 mln. Waterschappen sluiten hiervoor niet de ogen. Integendeel, met deze opgave in het vooruitzicht ligt er een uitdaging voor bestuurlijk Nederland. Daaraan willen waterschappen ook in de komende periode hun bijdrage leveren.

Volgend op het voorstel van de Unie van Waterschappen van november 2009 voor een doelmatiger waterbeheer zijn onderdelen van het voorstel in verschillende taskforces uitgewerkt. Voorliggende rapportage van 19 maart 2010 is een bundeling van de bevindingen van deze taskforces. Zie par. 1.4 over de status van onderhavige rapportage.

1.2 Een visie op bestuur en water

Voor veiligheid tegen overstromingen en duurzaam waterbeheer zijn voortdurend investeringen nodig, die in een bestuurlijke afweging tot stand komen. Het rapport Samenwerken met water (Commissie Veerman, 2008) laat zien dat de benodigde toekomstige investeringen in de wateropgave sterk zullen toenemen. De situatie is weliswaar niet acuut, maar wel urgent.

Deze situatie vraagt om een overheid die voorbereid is op - en georganiseerd is naar - het kunnen uitvoeren van deze steeds groter wordende opgave. Een overheid die tegelijkertijd is uitgerust met de middelen om deze taken te kunnen financieren. Een overheid die in staat is om samen met betrokken regionale en lokale partijen tot realisatie komen.



In de brief van 4 november heeft de Unie van Waterschappen een visie neergelegd. De Unie is voorstander van bestuurlijke verhoudingen waarin strategische beleidsvorming en realisatie helder toebedeeld worden, leidend tot een grotere slagvaardigheid. Daar waar Rijk en provincies zich uitspreken over de strategische keuzes (het 'Wat' en 'Waarom') ligt bij het waterschap de keuze voor het 'Hoe'. De ruimtelijke dimensie komt primair bij de algemene democratie (Rijk, provincies, gemeenten) aan de orde. Daar ligt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke regie. Van de functionele democratie het waterschap mag verwacht worden dat in deze keuzes actief wordt meegedacht, zowel in het voortraject (b.v. in de Watertoets) als in de uitvoering. In hoofdstuk 4 is deze visie nader uitgewerkt.

1.3 Financiële opgave

Het voorstel van de waterschappen is gepresenteerd als één pakket: de € 100 miljoen bezuiniging kan alleen zonder extra lastenstijging gerealiseerd worden als alle voorstellen worden overgenomen. Een van de belangrijkste redenen hiervoor schuilt in de financieringsvoorwaarde. Door € 100 miljoen aan lasten van de Rijksbegroting over te nemen (Hoogwaterbeschermingsplan en de muskusrattenbestrijding) wordt de Rijksbegroting ontlast en de collectieve lastendruk beperkt. Door de inverdienmaatregelen uit het voorstel kan worden voorkomen dat het overnemen van deze lasten leidt tot een extra stijging van de lokale lasten, bovenop de autonome ontwikkeling. Omdat de inverdieneffecten op termijn nog groter zullen zijn, kan in de toekomst de extra stijging van de lastendruk, ook bij overname van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, worden beperkt.

Het voorstel van de waterschappen kan alleen worden gerealiseerd als het Rijk bereid is een aantal voorwaarden te creëren om de doelmatigheidswinst te realiseren die nodig is om de voorgestelde besparingen mogelijk te maken. Het gaat om een samenhangend pakket. Dit samenhangend pakket dient ook in de politiek-beleidsmatige discussie ten aanzien van de heroverwegingen als één geheel te worden gezien.

1.4 Status van deze rapportage

Deze rapportage is een samenvattende bundeling van het werk van vijf taskforces, met toeleverende werk- en projectgroepen. Vele 'waterschappers' en partners van gemeenten, provincies en rijk hebben hieraan een bijdrage geleverd, tussen medio januari tot medio maart 2010. De resultaten zijn naar beste bevinden afgestemd en geborgd, binnen de beschikbare tijd. Niettemin zullen op verschillende onderdelen verbeterpunten te vinden zijn. Daarom is de status nadrukkelijk 'concept'.

Aan de hand van deze concept rapportage en de achterliggende analyses zal de Unie ook de komende maanden actief doorgaan om met met relevante Rijks- en koepelpartners waar nodig en waar mogelijk tot nadere uitwerkingen te komen. Hierbij zal nauwgezet worden toegezien op de samenhang van het pakket en het mandaat dat door de Ledenvergadering is gegeven.



2 Waterveiligheid

2.1 Slim investeren in waterkeren

De waterkeringopgave die op Nederland afkomt, is groter en urgenter dan ooit. In huidige situatie zijn de taken versnipperd georganiseerd: zowel Rijk (Ministerie van V&W: DGW, IVW, Rijkswaterstaat, waterdienst), provincies als waterschappen houden zich bezig met de waterkeringstaak in relatie tot de primaire keringen. Hierdoor is de taakuitvoering kwetsbaar, zeker met het oog op de uitvoering van het Deltaprogramma in de toekomst. Het is belangrijk dat de overheid de taken met betrekking waterkeren overzichtelijk, robuust en efficiënt gaat organiseren. Daarnaast is het van belang dat waterkeren, van cruciaal belang voor het voortbestaan van Nederland, in de toekomst een gegarandeerde financieringsstroom heeft. Dit is momenteel niet het geval.

2.2 Maatregelen

Conform het voorstel hebben de waterschappen een aantal maatregelen uitgewerkt:

- Gegarandeerde financieringsstroom: Nu beperkte gedeeltelijke financiering en later mogelijk een groter aandeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, door de waterschappen.
- Toezicht overdragen: Twee bestuurslagen houden zich bezig met waterkeren, het Rijk (Verkeer en Waterstaat: DGW en RWS) en waterschappen.
- Taakoverdracht keringen en muskusratten: Beheer en onderhoud waterkeringen zoveel mogelijk in één hand.
- Doelmatiger werken: Verlaging toetsfrequentie waterkeringen.

Met de invoering van deze maatregelen is er meer kritische massa en continuïteit in de uitvoering van het operationeel proces en meer volume en middelen, zowel bij Rijk en waterschappen, om innovatieve en kwalitatief hoogwaardige diensten en producten te kunnen leveren.

2.3 Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

De zorg voor waterveiligheid is van oudsher een van de meest primaire taken van de waterschappen. Met de voorgenomen verdergaande professionalisering en opschaling van de waterschappen is participatie in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma een logische stap. Hiermee zou in de toekomst het geld voor waterkeren grotendeels uit een doelheffing via de waterschappen gefinancierd kunnen worden in plaats van uit de algemene middelen. De waterschappen zijn in principe bereid hiermee te starten door met ingang van 2011 € 75 miljoen per jaar van de financiering het HWBP voor hun rekening te nemen (ontlasting van de Rijksbegroting).

Het voorstel is dat er in de jaren 2011-2017 (de looptijd van het huidige HWBP) zevenmaal een bijdrage van € 75 miljoen per jaar op solidariteitsbasis over alle waterschappen wordt verdeeld en beschikbaar wordt gesteld voor het HWBP. Zowel voor dit principe als voor de verdeelsleutel (50% o.b.v. aantal huishoudens en 50% op basis van waarde gebouwd) bestaat draagvlak onder de waterschappen. De waterschappen weten met welk bedrag zij vanaf 2011 rekening moeten houden. De waterschappen kunnen er zelf voor kiezen het bedrag te activeren of in één keer ten laste van de exploitatie te brengen.

Randvoorwaarden

De waterschappen zijn bereid in principe jaarlijks € 75 miljoen HWBP over te nemen zonder dat dit op termijn een extra lastenverzwaring tot gevolg heeft.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen



Bijdragen van de watersysteemheffing ten behoeve van HWBP-maatregelen zijn in de visie van de waterschappen niet mogelijk binnen de huidige regelgeving. De Waterschapswet moet op dit punt worden gewijzigd.

Vervolg

Gelet op de demissionaire status van het kabinet, kan hier nog geen besluitvorming/ wijziging van wetgeving over plaatsvinden.

2.4 Taakoverdracht keringen, wateren en muskusratten

Om het beheer en onderhoud waterkeringen zoveel mogelijk in één hand te brengen wordt taakoverdracht in relatie tot de keringen en muskusratten voorgesteld.

Voorstel voor taakoverdracht keringen en wateren

Het voorstel is om ongeveer 100 kilometer waterkeringen, en ongeveer 50 kilometer wateren die nu in beheer zijn bij Rijkswaterstaat, over te dragen aan de waterschappen. De basisgedachte hierbij is om de dijkeringen te sluiten en evident regionale wateren in beheer te brengen bij waterschappen.

Randvoorwaarden

- *Over te nemen waterkeringen moeten voldoen aan de 2e toetsingsronde en wateren in goede staat zijn. Als dat niet het geval is dan wordt voorgesteld om per object procesafspraken te maken waarin wordt voorkomen dat waterschappen geconfronteerd worden met grote kostenposten voor achterstallig onderhoud.*
- *Aanbevolen wordt om eerdere onderhandelingsresultaten per object gestand te doen.*
- *De bedragen die Rijkswaterstaat voor onderhoud van waterkeringen en wateren heeft begroot worden overgedragen, evenals eventueel taakgebonden personeel. De over te dragen budgetten zullen worden gekapitaliseerd, de voorwaarden daarvoor worden centraal vastgesteld.*

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

Voor overdragen beheer waterkeringen van Rijk naar waterschappen

De lijst van waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk, is te vinden in bijlage III bij het Waterbesluit. Deze lijst zal moeten worden aangepast. Daarvoor is o.g.v. art. 3.1, vijfde lid, van de Waterwet overeenstemming vereist met de betrokken andere beheerder(s), dat wil zeggen met de besturen van de individuele waterschappen, maar ook met de betrokken Provincies (Gedeputeerde Staten).

Voor overdragen beheer waterkeringen van waterschappen naar Rijk

Dit betreft één geval, de Balgstuw Ramspol. Wanneer het beheer van deze kering in handen komt van het Rijk, zal de lijst van waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk (in bijlage III bij het Waterbesluit) aangepast moeten worden. Daarvoor is op grond van artikel 3.1, vijfde lid, van de Waterwet overeenstemming vereist met de betrokken andere beheerder, dat wil zeggen met het bestuur van het betreffende waterschap, maar ook met de betrokken provincies (Gedeputeerde Staten).

Voor overdragen beheer waterwegen van Rijk naar waterschappen

De lijst van wateren die in beheer zijn bij het Rijk, is te vinden in bijlage II bij het Waterbesluit. Deze lijst zal moeten worden aangepast. Daarvoor is op grond van artikel 3.1, vijfde lid, van de Waterwet overeenstemming vereist met de betrokken andere beheerder(s), dat wil zeggen met de besturen van de individuele waterschappen, maar ook met de betrokken Provincies

(Gedeputeerde Staten). Verder moeten de betrokken waterschappen krachtens artikel 3.2 van de Waterwet bij provinciale verordening worden aangesteld als beheerder.

Tijdpad aanpassing regelgeving

Rijkswaterstaat en de waterschappen spreken af dat binnen één jaar na besluitvorming over het geheel van overdrachten (het onderhavige voorstel) de individuele overdrachten door het betrokken waterschap wordt geaccordeerd (zie paragraaf 4.3). De benodigde aanpassing van de regelgeving zoals hierboven beschreven kan dan op korte termijn daarna plaatsvinden.

Eigendom

Er heeft nog geen discussie plaatsgevonden over overdracht van eigendom. Dit hoeft echter overdracht van het beheer niet in de weg te staan.

Vervolg

De Unie van Waterschappen zal op korte termijn de waterschappen consulteren over de overdrachtsvoorwaarden. De Unie verwacht hierover uiterlijk medio mei 2010 een raamovereenkomst met Rijkswaterstaat te kunnen sluiten. Betrokken waterschappen toetsen vervolgens de voorwaarden en consequenties voor hun beheergebied. Daarna valt een definitief besluit over het totale pakket.

Voorstel voor de overdracht van muskusrattenbestrijding

Het voorstel is om de afspraken die al in voorbereiding waren met het IPO om de muskusrattenbestrijding over te nemen, door te zetten. De waterschappen stellen hierbij voor dat de muskusratten 'om niet' worden overgenomen, waardoor de Rijksbegroting met 25 miljoen euro per jaar wordt ontlast. De waterschappen hebben een indicatie gekregen van de extra kosten waarmee zij in 2011 en verder rekening kunnen houden. De kosten die verband houden met de LCCM zullen middels de huidige in Unieverband vastgestelde verdeelsleutels over de waterschappen worden verdeeld.

Uitgaande van de voorgestelde package deal en de demissionaire status van het kabinet is het niet de verwachting dat op korte termijn overeenstemming tussen partijen kan worden bereikt over deze overdracht. Immers, naast de financiën moet ook de onderliggende wetgeving (intrekking muskusrattenwet waarin de verantwoordelijkheid voor deze taak aan de provincie is toebedeeld) in orde worden gemaakt. Overdracht per 01-01-2011 is daarom niet waarschijnlijk.

Randvoorwaarden

- *Aanpassing van wet- en regelgeving voor 1 januari 2011 is randvoorwaardelijk aan een overdracht per 1 januari 2011.*
- *Bestuursakkoord met IPO.*

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

De Waterwet dient te worden aangepast op dit onderdeel, waarbij de Muskusrattenwet dient te worden ingetrokken.

Vervolg

De waterschappen stellen voor om afspraken te maken over overdracht van muskusratten tussen het IPO en Unie van Waterschappen middels het opstellen van een bestuurlijk akkoord. Gelet op de demissionaire status van het kabinet, kan hier nog geen besluitvorming/wijziging van wetgeving over plaatsvinden.

Taakoverdracht van de waterkeringen is een maatregel die zonder wetswijziging doorgevoerd kan worden en met een bestuurlijk convenant te regelen is. Voor de overige maatregelen geldt dat ambtelijk huiswerk gedaan kan worden zodat kort na de kabinetsformatie bestuurlijke convenanten getekend kunnen worden voor deze maatregelen.



2.5 Toezicht op de primaire waterkeringen

Het voorstel is om de rol van de provincie als (getrapt) toezichthouder voor primaire waterkeringen over te dragen aan het Rijk, die ook de normsteller is. Gedachtegang hierbij is dat de normsteller ook de toezichthouder is.

Randvoorwaarden

Tijdige aanpassing van wet- en regelgeving is noodzakelijk.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

De waterwet dient te worden aangepast op dit onderdeel.

Aanbevolen wordt om na de kabinetsformatie een bestuurlijke overeenkomst op te stellen tussen Rijk en provincies.

Vervolg

Gelet op de demissionaire status van het kabinet, kan hier nog geen besluitvorming/ wijziging van wetgeving over plaatsvinden.

2.6 Verlaging toetsfrequentie waterkeringen

In de huidige situatie worden de primaire keringen eens in de 6 jaar getoetst aan de Waterwet. In de praktijk blijkt deze frequentie voor een grote belasting te zorgen voor de organisaties die bij de toetsing betrokken. Bovendien is deze hoge frequentie niet nodig en niet in verhouding met de levensduur van de keringen. In de brief van 4 november is daarom voorgesteld de frequentie te verlagen naar 1x per 12 jaar.

Voorstel

Het voorstel is de toetsfrequentie van de waterkeringen te verlagen van eens per 6 jaar naar eens per 12 jaar. Idee is om hierbij te werken volgens een continu proces in plaats van een cyclisch proces, zodat elk jaar een deel van de keringen getoetst wordt. Zo kan de beschikbare capaciteit beter verdeeld worden over de tijd en dit komt de zorgvuldigheid ten goede.

Randvoorwaarden

Meer uniformiteit in het toetsproces is zeer gewenst. Dit vraagt om draagvlak voor dit voorstel bij provincies en rijk (Inspectie Verkeer en Waterstaat). Daarbij is tijdige aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

De Waterwet dient op dit onderdeel te worden aangepast.

Vervolg

Aangezien een wetwijziging nodig is, moet gewacht worden met het maken van bestuurlijke afspraken tot na de kabinetsformatie.

Taakoverdracht van de waterkeringen is een maatregel die zonder wetwijziging doorgevoerd kan worden en met een bestuurlijk covenant te regelen is. Voor de overige maatregelen geldt dat ambtelijk huiswerk gedaan kan worden zodat kort na de kabinetsformatie bestuurlijke convenanten getekend kunnen worden voor deze maatregelen.



3 Afvalwaterketen²

De zorgplichten zijn binnen de waterketen verdeeld over het Rijk (voor drinkwater uitvoering opgedragen aan drinkwaterbedrijven), de gemeenten (voor riolbeheer) en de waterschappen (voor zuivering). Vooral de taken in de afvalwaterketen worden hierdoor niet optimaal uitgevoerd. Er worden door gemeenten en waterschappen wel optimalisatiestudies (zgn. OAS'en) uitgevoerd en afvalwaterakkoorden (AWA's) gesloten. De werkzaamheden en de samenwerking zijn echter nog niet op de meest doelmatige wijze georganiseerd. Hierin willen alle betrokken partijen verandering brengen. In 2007 hebben zij daartoe het Bestuursakkoord Waterketen gesloten. Er is een halfjaarlijks Bestuurlijk Overleg Waterketen (BOW) ingesteld en er wordt maandelijks op ambtelijk niveau (stuurgroep DRAB) met elkaar gesproken over de voortgang. De praktijk laat zien dat het concreet waarmaken van deze intenties niet snel genoeg gaat. Op verschillende plaatsen in het land zijn diverse initiatieven ontwikkeld. Ook is de horizontale samenwerking tussen waterschappen sterk verbeterd. Alle partijen zijn overtuigd van de maatschappelijke winst die nog te behalen is, maar de landsdekkende, gezamenlijke aanpak wil niet echt goed van de grond komen.

Maatregelen

De Unie heeft in de brief van 4 november 2009 een aanpak voorgesteld waarin de waterschappen de uitvoering van taken van de gemeenten op zich nemen. Met name gelet op de cruciale samenhang tussen investeringen en beheer van riolering met de inrichting van de openbare ruimte hechten de gemeenten aan de huidige verdeling van de zorgplichten. Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het voorstel van de waterschappen. Aangekondigd wordt om dit in voor 1 april 2010 samspraak met betrokken partijen nader uit te werken tot uitvoeringsgerichte voorstellen, om de doelmatigheid in de waterketen te vergroten en waarover het Rijk een besluit kan nemen. Drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten, gefaciliteerd wordt door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM, hebben dit opgepakt door het uitvoeren van een feitenonderzoek. Het Bestuurlijk Overleg Waterketen (ook wel BOW-light genoemd) onder leiding van de directeur-generaal Milieu, begeleidt de totstandkoming van het feitenonderzoek en zal de rapportage vaststellen.

BOWlight vergadert deze week donderdag en aan de hand daarvan zullen VNG en Unie afspraken maken over de implementatie van het feitenonderzoek. Bestuurlijk overleg vindt 8 april a.s. plaats. Naar verwachting kan a.s. vrijdag in de ledenvergadering de conclusies van BOW light en het vervolg worden meegedeeld. De leden van de taskforce VNG verwachten dat concrete afspraken gemaakt kunnen worden met de VNG over de waterketen en de belastingen, zodat de verwachte inderdieneffecten ook bereikt kunnen worden.

² Actualisatie op basis van resultaten feitenonderzoek (18 maart 2010).



4 Regie in de ruimte

4.1 Relatie provincies en waterschappen

De huidige taakverdeling over de verschillende overheden met betrekking tot het waterbeheer is diffuus. Er is geen heldere rolverdeling, eerder een mengeling van toezicht-, beleids- en uitvoeringstaken. Dit geldt ook voor de provincies en de waterschappen in relatie tot elkaar. Terwijl de provincie in het eigen gebied een belangrijke positie inneemt als het gaat om ruimtelijke afwegingen, en ook fungeert als toezichthouder op de waterschappen, voert zij tegelijkertijd ook watertaken uit. Een goed voorbeeld hiervan is de muskusrattenbestrijding, een terrein waar de overdracht naar de waterschappen al in een gevorderd stadium is.

De Unie van Waterschappen pleit voor een helderder rolverdeling tussen de provincies en de waterschappen. Uitgangspunt hierbij is dat beide organisaties bij herverdeling van de rollen moeten uitgaan van hun sterke kanten. De meerwaarde van de provincies schuilt vooral in de regievoerende functie op de ruimtelijke ordening en de planvorming in een gebied en niet zozeer in de uitvoering. De kracht ligt, als het om water gaat, vooral bij de waterschappen. De waterschappen pleiten voor een relatie met de provincies die zal leiden tot fors minder bestuurlijke drukte en meer transparantie voor burgers en bedrijven. Hoe?

Uitgangspunt is het tweelagenmodel. Per beleidsterrein is er één normsteller/beleidsmaker en één uitvoerder. Soms vervult het Rijk eerstgenoemde rol, soms de provincie. Vanuit zijn deskundigheid vervult het waterschap als uitvoerder een adviesrol richting Rijk en provincie. Door rollen en taken op te schonen dan wel scherper te benoemen, kan doelmatigheidswinst worden behaald.

De sturingsrelatie wordt gekenmerkt door een heldere rol- en taakverdeling. De algemene overheid dient een helder beleidskader te bepalen (de 'WAT'-vraag). De algemene overheid zal dan ook over voldoende deskundigheid moeten beschikken om een heldere opdracht te kunnen verstrekken. De functionele overheid daarop stelt de maatregelen vast ('HOE'-vraag) en voert deze uit. Provinciale planvorming heeft betrekking op waterkwantiteit, waterkwaliteit, veiligheid, stedelijk waterbeheer en grondwater.

4.2 Een sterke regisseur in de ruimte

De waterschappen pleiten voor een forse vereenvoudiging van de planvorming. De provincies zorgen voor een evenwichtige afweging van alle bij ruimtelijke inrichting betrokken belangen in integrale structuurvisies en omgevingsplannen. De ruimtelijke aspecten van het waterbeheer zijn wat betreft de waterschappen hierin opgenomen. Een zelfstandig provinciaal waterplan kan echter verdwijnen.

4.3 Toezicht en uitvoering

In de rapportage van de taskforce is het uitgangspunt van het tweelagenmodel gepresenteerd. Door de schaalvergroting van de waterschappen zijn nieuwe mogelijkheden ontstaan om de historisch gegroeide taakverdeling tussen overheden in het waterbeheer te rationaliseren en de doelmatigheid van de uitvoering te vergroten. Daar waar taken dubbel worden uitgevoerd, moet opschoning plaatsvinden. Het kabinetsbeleid geeft aan dat in beginsel niet meer dan twee overheidslagen zich met een beleidsterrein zouden moeten bezig houden. In combinatie met de gewenste integraliteit in het waterbeheer, stellen wij voor de provincies van hun uitvoeringstaken in het waterbeheer te ontlasten (muskusratten, hoofdstuk 2.4 en vaarwegbeheer, hoofdstuk 5.1). Dit geldt ook voor de toezichtstaak met betrekking tot de watertaken. Het Rijk kan, als normsteller, rechtstreeks de toezichthoudende taak uitoefenen met betrekking tot de waterkeringen die de waterschappen beheren (zie ook waterkeren en toezicht).

Randvoorwaarden en vervolg



Een nieuwe taakverdeling tussen waterschappen en provincies met betrekking tot de water-taken leidt alleen tot doelmatigheidswinsten als bij beide organisaties de bereidheid hiertoe bestaat.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

Wijziging van de Waterwet, hoofdstuk 4, is noodzakelijk om tot een betere taakverdeling tussen waterschappen en provincies met betrekking tot planvorming te komen.



5 Doelmatig waterbeheer

5.1 Vaarwegbeheer en wegbeheer

Zowel het vaarwegbeheer als het wegbeheer is versnipperd over verschillende overheden georganiseerd, wat de transparantie niet ten goede komt en de bestuurlijke drukte in stand houdt. Zowel het Rijk (Rijkswaterstaat), de provincies als de waterschappen en soms ook zelfs de gemeenten vervullen deze taken. Per regio is sprake van een verschillende situatie die vaak vanuit de historie zo gegroeid is.

In onderling overleg is een aantal maatregelen uitgewerkt. Deze betreffen de overdracht van vaarwegen van Rijkswaterstaat en de provincie naar de waterschappen en in beginsel de overdracht van wegen van de waterschappen naar provincies en gemeenten. Hoewel hierbij zoveel mogelijk het in één hand brengen en het terugdringen van het aantal bestuurslagen een belangrijke uitgangspunten zijn, zal doelmatigheid ook een belangrijke afweging zijn.

Vaarwegbeheer

De functietoekenning vaarweg is een kader en normstellende taak (vorm van beleid maken) en moet bij de provincie blijven berusten, zie ook hoofdstuk 4 regie in de ruimte. De uitvoering van het vaarwegenbeheer komt in de daar uitgewerkte filosofie bij het waterschap te liggen. De overdracht past in de lijn van de Waterwet: in beginsel binnen drie jaar overdracht van provincie naar waterschappen.

Voor vaarwegbeheer kan onderscheid gemaakt worden tussen vaarwegbeheer ('bakbeheer') enerzijds en nautisch beheer ('verkeersregels') anderzijds. In veel gevallen lijkt het logisch vaarwegbeheer en nautisch beheer in één hand te leggen. Voor in nautisch opzicht meer complexe wateren (nu veelal rijksvaarwegen) kan het doelmatig zijn het nautisch beheer los te koppelen van het vaarwegbeheer en neer te leggen bij een gespecialiseerde havendienst.

Randvoorwaarden

Bestuurlijk akkoord met IPO. Toekomstige investeringen provincies en de staat van beheer zijn onbekend. Aanbevolen wordt hierover ook afspraken te maken bij onderhandelingen over afkoopsom.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

Er is geen wetswijziging nodig. De overdracht past in de lijn van de Waterwet.

Vervolg

De waterschappen stellen voor om op korte termijn afspraken te maken over overdracht vaarwegen tussen IPO en de Unie van Waterschappen middels het opstellen van een overdrachtsconvenant. Hierin worden een aantal procesafspraken gemaakt met betrekking tot de randvoorwaarden. Dit is mogelijk omdat hier geen wetswijziging voor nodig is.

In de tussentijd brengen de provincie met de inliggende waterschappen in beeld kunnen worden overgedragen, wat de toekomstige investeringen en het achterstallig beheer en onderhoud zijn. Op basis hiervan kunnen dan per provincie en relevante waterschappen uitgewerkte bestuurlijke overeenkomsten gemaakt worden over de overdracht van de relevante vaarwegen.

Wegbeheer

In de brief van 4 november jl. heeft de Unie van Waterschappen in het kader van het terugdringen van bestuurlijke drukte aangegeven het onderwerp wegenbeheer te willen agenderen. In de afgelopen periode zijn drie scenario's uitgewerkt:



<p>1. <u>Overdracht wegentaak</u></p> <p>Dit scenario gaat uit van beëindiging van de wegentaak, vanuit het motief dat wegbeheer eigenlijk niet past bij de kerntaken van de waterschappen. Partners hierin zijn gemeenten en provincies omdat zij op basis van de Wet herverdeling wegenbeheer in aanmerking komen als beheerder voor de wegen die de waterschappen beheren.</p>	<p>2. <u>Doelmatigheid</u></p> <p>Doelmatigheid is de insteek bij dit scenario. Een slimmere inrichting van het wegenbeheer moet leiden tot kostenreductie. Bijvoorbeeld door uitbesteding of uitwisseling van taken met andere overheden via service level agreements. Overdracht is geen centraal issue in dit scenario.</p>	<p>3. <u>Tussenscenario</u></p> <p>Ook bij dit scenario is de insteek: doelmatigheid. Uitgaande van de bestaande situatie bezien waar de kosten gereduceerd kunnen worden. Daarnaast aansluiten bij al geplande evaluatie van de Wet herverdeling wegenbeheer in 2013. Daarbij zullen de doelstellingen (m.n. doelmatigheid) van genoemde wet tegen het licht worden gehouden. De evaluatieresultaten bieden vervolgens een goede basis voor een meer fundamentele discussie over de vraag welke overheidslagen zich met wegbeheer houden.</p>
---	--	--

Er zijn zes waterschappen die bij elkaar zo'n 7.500 km weg beheren in Noord-Holland, Zuid-Holland en in Zeeland. Het gaat veelal om zogenaamde erftoegangswegen buiten de bebouwde kom. De waterschappen dragen daarmee bij aan het ontsluiten van landelijke gebieden met lage bevolkingsdichtheden.

Voor het onderdeel wegenbeheer sluit de taskforce aan bij het traject dat in 2009 in Unieverband in gang is gezet en moet leiden tot een herziening van de strategische visie wegenbeheer uit 2000. Met het oog op Storm is de insteek bij dit herzieningstraject een doelmatiger wegenbeheer. Scenario 3 (tussenscenario) past daar goed bij. Aangesloten wordt bij de geplande evaluatie van de Wet herverdeling wegenbeheer in 2013.

5.2 Samenwerking en opschaling

De toekomstige opgaven op het gebied van het waterbeheer en de structurele financiële participatie van de waterschappen in de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma vragen om grotere en nog slagvaardiger waterschappen. Daadwerkelijke realisatie van de beoogde schaalvergroting van de waterschappen is nodig om:

- Kwetsbaarheid te verminderen in de uitvoering van het operationeel proces (kwaliteit dienstverlening, faciliteiten, continuïteit).
- Mogelijkheden te hebben om te beïnvloeden.
- Professionaliteit te waarborgen.
- Over voldoende volume te beschikken om kwaliteit te kunnen leveren (kwaliteit vraagt om specialisatie, specialisatie vraagt om volume).
- Voldoende middelen beschikbaar te kunnen stellen voor knowhow en innovatie en om risico's te kunnen dragen.
- De kosten per eenheid ter verlagen (bij uitstek voor processen en middelen met hoge vaste en lage variabele kosten, bijv. laboratoria).
- Aantrekkelijk te zijn voor professionals en bestuurders.
- Zichtbaar en herkenbaar te zijn.
- Een factor van belang zijn voor derden.
- Voldoende stafcapaciteit te hebben om aan wettelijke en andere verplichtingen te kunnen voldoen en om gesprekspartner van niveau te zijn voor anderen en om een stevige



omvang te hebben van de waterschapsbegroting in relatie met draagvlak belastingen (aantal huishoudens, ondernemers en agrariërs).

Visie voor opschaling

De waterschapssector kenmerkt zich door een voortdurend proces van opschaling. In een tijdsbestek van 50 jaar is het aantal waterschappen met 99% verminderd tot het huidige aantal van 26. Voor het effectief realiseren van toekomstige opgaven in het waterbeheer is in veel gevallen een grotere schaal noodzakelijk. De schaal heeft betrekking op de grootte van het beheergebied, het volume aan projecten (in totaal en per project) en de daaraan verbonden capaciteit van organisaties. Het proces van schaalvergroting van waterschappen wordt dus voortgezet. Dit proces moet autonoom, gefaseerd en doordacht gestalte krijgen. Opschaling is geen doel op zich. De waterschappen moeten voortdurend, in een rationeel proces, nagaan of fusie op dat moment het beste middel is om besparingen te realiseren. Voor opschaling is de stroomgebiedbenadering (volgens de Kaderrichtlijn Water) een belangrijke invalshoek. Daarnaast spelen aspecten als gebiedskenmerken, bestuurscultuur en natuurlijke allianties een rol. Er is dus niet één leidend principe als het om opschaling gaat: steeds zal een afweging op lokaal niveau moeten plaatsvinden. Een fusie is een zorgvuldig proces. In opmaat naar een fusie kan (versterkte) samenwerking aan de orde zijn.

Samenwerking

Samenwerking kan op vele gebieden en onderwerpen plaatsvinden. Er zijn drie thema's verder uitgewerkt, waarvan wordt verwacht dat zij op korte termijn tot substantiële besparingen kunnen leiden:

- ICT/Gegevensbeheer;
- Administraties/HRM;
- Inkoop/aanbesteden: Binnen 1 jaar vijf mantelcontracten voor grote productgroepen.

De kosten voor ICT/Gegevensbeheer kunnen beperkt worden als de waterschappen overgaan tot standaardisatie van hard- en software, als nieuwe ontwikkelingen beheersbaar worden gemaakt, personeel wordt gebundeld en interne- en externe advieskosten beperkt worden. Hiervoor is een gezamenlijke visie en strategie nodig, moeten gegevens gestandaardiseerd worden en moet de regie en aansturing goed zijn geregeld. Op termijn (3 á 5 jaar) zijn kostenbesparingen te realiseren in de orde van grootte van € 23 á € 36 mln.³

Doelmatigheidsvoordelen binnen Administraties/HRM kunnen bij wijze van eerste stap worden bereikt door samenwerking in een shared service center op regionaal niveau. Op termijn (3 á 5 jaar) is hierdoor al een winst in de orde van grootte van € 2 á € 6 mln te boeken.

Er zijn ook voordelen te behalen als de waterschappen op het gebied van inkoop en aanbesteden intensief gaan samenwerken. Binnen 1 jaar moeten vijf mantelcontacten voor grote productgroepen afgesloten worden. Daarnaast moet er een centraal regieorgaan komen dat over strategische en tactische inkoop- en aanbestedingsprocessen en het beleid gaat. De doelmatigheidswinst kan op termijn (3 á 5 jaar) € 24 á € 49 mln bedragen.

Waterschappen gaan samen op zoek naar mogelijkheden om samen te werken. Op korte termijn zijn de resultaten hiervan bekend.

Bestuurlijk/juridische aanpassingen

Geen.

³ Deze ramingen zijn om tijdsredenen niet meer verwerkt in het financiële overzicht, Hoofdstuk 6.

Randvoorwaarden

Voor alle genoemde gebieden van samenwerking geldt dat de verwachte rendementen alleen gerealiseerd kunnen worden als alle waterschappen meedoen.

Daarnaast is standaardisatie vereist.

Vervolg

De rapportages van de Taskforce worden verder uitgewerkt. Aan een aantal secretarissen-directeur zal gevraagd worden om op basis van deze rapportages verder sturing en richting aan de (versterkte) onderlinge samenwerking te geven. De resultaten van de lopende inventarisatie onder de waterschappen wordt hierbij meegenomen. Het visiedocument over opschaling moet voor de waterschappen een basis zijn voor het interne besluitvormingsproces.

5.3 Samenwerking met andere overheden

Om goedkoper en efficiënter te werken wordt ook gekeken naar de wijze waarop samengewerkt kan worden tussen verschillende overheden.

Samenwerking met gemeenten

Samenwerking op het gebied van belastingen tussen gemeenten en waterschappen is een voor de hand liggende maatregel. Met een dergelijke brede samenwerking kan immers een behoorlijke synergiewinst worden behaald, die zich vertaalt in lagere perceptiekosten. Deze besparing op perceptiekosten zal deels bij de gemeenten en deels bij de waterschappen kunnen worden ingeboekt. Het gaat hier om een structurele besparing aan maatschappelijke kosten, die een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen of beheersen van de stijging van de lokale lasten. De belastingsamenwerking van lokale overheden kan aldus worden ingezet om een bijdrage te leveren aan het behalen van de doelstellingen voor een doelmatiger waterbeheer. Het gaat daarbij om uitvoerende taken op het terrein van:

- Het heffen en invorderen, inclusief afhandeling bezwaar en beroep en kwijtschelding.
- De uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ), inclusief afhandeling van bezwaar en beroep.

Alhoewel met een zo volledig mogelijke overdracht van genoemde uitvoerende taken de meeste synergiewinst en transparantie kan worden geboekt, doen zich situaties voor waarin het wenselijk kan zijn om op grond van bijvoorbeeld doelmatigheidsoverwegingen deeltaken binnen de gemeentelijke organisatie te blijven uitvoeren, zoals de marktmeester die ook marktgeldden heft of de parkeerwacht die ook parkeergeld heft. Ook komt het incidenteel voor dat gemeenten de uitvoering van de WOZ (nog) niet aan de samenwerkingsorganisatie overdragen.

Randvoorwaarden

De doorontwikkeling van de samenwerking op basis van vrijwilligheid dient stevig beleidsmatig ondersteund door te worden door Rijk, gemeenten en waterschappen.

Geadviseerd wordt overdracht van de uitvoering plaats te laten vinden met behoud van autonomie en (herkenbaarheid van de) identiteit. Dat betekent dat de beleidsbepalende en de verordenende bevoegdheden op het terrein van de belastingen bij de afzonderlijke deelnemers blijven.

Voor een succesvolle samenwerking op basis van vrijwilligheid is noodzakelijk dat er voldoende bestuurlijk draagvlak aanwezig is bij de samenwerkingspartners, gebaseerd op onderling vertrouwen en geloof in de voordelen van de samenwerking.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

Een convenant op het niveau van de koepels is behulpzaam. Wetswijziging is niet nodig om het mogelijk te maken. Wetswijziging wordt wel aanbevolen om te versnellen.

Vervolg

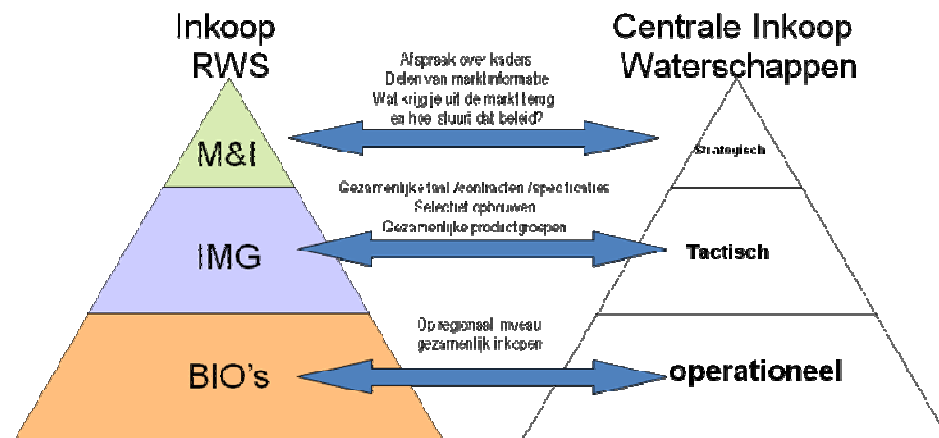
Samenwerking stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld door middel van gezamenlijke symposia en inzet van hun websites voor centrale digitale informatiebronnen.

Samenwerking met Rijkswaterstaat

De waterschappen en Rijkswaterstaat zijn uitvoeringsorganisaties op het gebied van waterbeheer. Veel processen zijn dan ook gelijksoortig. Verkend is welke kostenvoordelen zijn te realiseren door een betere samenwerking met het Rijk via Rijkswaterstaat. Shared services (gedeelde diensten) met Rijkswaterstaat zijn interessant op de thema's inkoop, ICT en kennis.

De deelgroep Inkoop van Rijkswaterstaat en de waterschappen komt tot een beschrijving van een samenwerkingsmodel in stappen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Zie de figuur hieronder. Deze deelgroep schat in dat voor inkoopbesparingen van 4% door samenwerking met Rijkswaterstaat over 5 jaar mogelijk zijn van € 20-60 miljoen per jaar. Hogere inderdien percentages lijken haalbaar. Daarvoor dienen dan wel keuzes te worden gemaakt in de wijze waarop de Waterschapssector zijn inkoop organiseert. Het gaat daarbij om harmonisatie of standaardisatie en de mate waarin inkoop gecentraliseerd kan worden. Om shared services met het Rijk op gang te brengen is het van belang dat de interne waterschapsorganisatie aansluit bij het centrale model dat door Rijkswaterstaat al wordt gehanteerd.

Mogelijkheden van samenwerking



Shared Service ICT, Informatievoorziening en monitoring

Voor ICT, informatievoorziening en monitoring is de bestaande samenwerking een goede voedingsbodem voor een vervolg. Voorbeelden van bestaande samenwerking zijn de gezamenlijke inwinning, opslag en verwerking van bodemhoogte gegevens van Nederland (AHN2), gezamenlijk gebruik van applicaties (iBEver, IRIS-keringen) en samenwerking bij standaardisatie (IDsW).

Grote kansen voor doelmatigheidswinst bij verdere samenwerking worden gezien bij de gezamenlijke ontwikkeling en beheer van de ICT-ondersteuning voor overeenkomstige primaire processen en de bundeling van activiteiten op gebied van gegevensbeheer. Het initiatief 'Informatiehuis Water' omvat deze aspecten voor de informatievoorziening Kaderrichtlijn water/waterkwaliteit.

Alleen na een intensivering van de samenwerking tussen de verschillende waterschapslaboratoria worden er mogelijkheden gezien. Doelmatigheidswinst richt zich dan op aanschaf en efficiënte inzet van (kostbare) apparatuur, expertiseopbouw en schaalvergroting.

Verdergaande samenwerking op het gebied van informatievoorziening kan substantiële doelmatigheidswinst opleveren. Om dat te kwantificeren is uitwerking via businesscases noodzakelijk. Hiervoor zal naar verwachting een half jaar nodig zijn. De winst zal na 3 tot 5 jaar behaald kunnen worden. In de beginperiode zullen extra investeringen nodig zijn, bijvoorbeeld om applicaties aan te passen aan de eisen van beide partijen en zal dus geen winst behaald kunnen worden. De informatievoorziening en gegevensbeheer worden bij Rijkswaterstaat al centraal georganiseerd door de Data- en ICT Dienst (DID) en de Waterdienst (WD). Bij de waterschappen is dat nog decentraal, waarbij Het Waterschapshuis (het gezamenlijk ICT-huis van de waterschappen) in toenemende mate een rol speelt.

Voor de korte termijn kan doelmatigheidswinst gerealiseerd worden in de samenwerking bij het beheer van die applicaties en informatiesystemen die door de waterschappen al bij het Waterschapshuis zijn ondergebracht. Dit betreft het informatiehuis Water, het ontwikkelen van gezamenlijke oplossingen voor gegevensbeheer, en het ontwikkelen en beheren van nieuwe applicaties. Daarnaast zijn waarschijnlijk voor de ICT ondersteuning van de processen voor vergunningverlening en handhaving (niet ondergebracht bij Het Waterschapshuis) ook doelmatigheidswinsten mogelijk.

De beoogde doelmatigheidswinst staat of valt met de vrijheid om de optimale keuze van de organisatie te kiezen. Dit betekent dat zowel Rijkswaterstaat als de waterschappen bereid moeten zijn hun bedrijfsorganisatie aan te passen wanneer de gezamenlijke uitkomst van een nadere analyse dat vraagt.

Voorstel Shared Service kennis, informatiemanagement en informatiebeheer

Wat betreft kennisborging werken de Waterschappen en Rijkswaterstaat op vele fronten samen onder andere bij de vraagsturing van strategisch onderzoek en in de uitwerking van concrete projecten.

Kansen voor versterking van de samenwerking en verhogen van de doelmatigheid:

- Het afstemmen van de investeringen in toegepast onderzoek, het onderzoek voor concrete projecten, door Waterschappen en Rijkswaterstaat. Doelmatigheid betekent hier een gewenste betere kwaliteit voor dezelfde kosten, dus geen budgetvoordelen. Het wederzijds afstemmen van de programmering van onderzoek van Rijkswaterstaat en STOWA is hiervoor een voldoende stap (kennisprogrammering).
- De uitbreiding en intensivering van de samenwerking op het gebied van modellen, leidend tot een gezamenlijk modelinstrumentarium. Dit leidt tot efficiency bij planvorming en (EU) rapportages, en een besparing op onderhoud van modellen vanaf 2015. Kapstok voor deze intensivering kan de ontwikkeling van het Deltamodel zijn (kennismodellen).



- De benodigde investering in een gemeenschappelijke infrastructuur en data bedraagt € 2,5 miljoen. Daar staat tegenover dat er vanaf 2015 doelmatigheidswinst van naar schatting € 500.000 per jaar behaald kan worden. Het overleg Rijkswaterstaat-STOWA over shared services, Kennis, concludeert dat er mogelijkheden zijn voor de versterking van de bestaande samenwerking op strategische en toegepaste kennisontwikkeling.
- De gezochte inverdien effecten voor Kennis zijn marginaal ten opzichte van de gezochte € 100 miljoen en de inverdien effecten bij andere shared services. De gesignaleerde synergie mogelijkheden zullen door Rijkswaterstaat en STOWA, ook los van de operatie storm, worden opgepakt.

Randvoorwaarden

Geadviseerd wordt draagvlak te creëren voor vervolgstappen op het gebied van centralisatie, harmonisatie en standaardisatie.

Bestuurlijke en juridische aanpassingen

Geen.

Vervolg

De waterschappen adviseren deze mogelijkheden nader uit te werken en daarvoor binnen de waterschapsorganisatie een aanpak te organiseren die zich met name bezig houdt met de inkoopvraagstukken voor de waterschappen zelf om van daaruit de samenwerking met Rijkswaterstaat te zoeken.

6 Financieel resultaat

De financiële onderbouwing van 4 november 2009 is als uitgangspunt genomen. Vervolgens is nagegaan of de uitwerkingen van de taskforces aanleiding geven om de bedragen die in deze onderbouwing staan aan te passen. Indien aanpassing gewenst is, is in overleg met de projectleiding van Storm een nieuwe onderbouwing geproduceerd via de (secretarissen van) de Taskforces. Bij het ontbreken van een (kwalitatief onvoldoende) onderbouwing is geadviseerd over een vervolgstap. Het eindresultaat is vastgelegd in drie tabellen⁴.

Onderstaande financiële ramingen gaan uit van een operationeel traject vanaf begin 2011. Echter, gelet op de demissionaire status van het Kabinet en het controversiële verklaren van het onderhavige dossier, mag verwacht worden dat de te behalen (financiële) resultaten met tenminste één jaar vertraagd worden

Toename lasten waterschappen

De toename van lasten voor de waterschappen door maatregelen van de operatie Storm worden gepresenteerd in onderstaande tabel. Duidelijk wordt dat het ontlasten van de Rijksbegroting met € 100 miljoen niet leidt tot eenzelfde verhoging van lasten voor de waterschappen. Waterschappen kennen geen kasstelsel zoals het Rijk en activeren de investeringen in waterkeringen, die als kapitaallasten in de tabel terugkeren. De lagere lasten ten opzichte van 4 november 2009 worden veroorzaakt door het neerwaarts bijstellen van de maatregel 'Overdracht primaire keringen Rijk naar waterschappen' van € 6,7 miljoen naar € 1,1 miljoen. De lagere jaarlasten zijn gebaseerd op overdracht van circa 100 kilometer aan primaire waterkeringen.

Totaal toename lasten waterschappen door maatregelen Storm (bedragen x € 1 miljoen)										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
verwachting 4/11/2009	38	43	48	54	59	64	69	74	79	83
verwachting 1/4/2010	32	32	43	48	53	58	63	68	73	78

De berekende toename in de lasten voor de waterschappen is op een juiste wijze gedaan en dat daarmee kan deze als voldoende 'hard' gekwalificeerd worden.

Besparingen waterschappen

De belangrijkste berekende besparingen doen zich voor op de volgende onderdelen:

- Samenwerking in de afvalwaterketen
- Opschaling van waterschappen
- Intensivering van samenwerking op belastinggebied
- Samenwerking tussen waterschappen via Shared Services op het gebied van inkoop & aanbesteding en financiële & bedrijfsadministraties

De besparingen bij waterschappen door 'Storm'-maatregelen staan in de volgende tabel. Ten opzichte van 4 november 2009 worden lagere besparingen in de jaren tot en met 2014

⁴ In opdracht van de Unie van Waterschappen heeft financieel adviesbureau ConQuaestor een check uitgevoerd op de financiële onderbouwing van de maatregelen van de projectgroep Storm. Voorliggend financieel resultaat is hieraan grotendeels ontleend.

en hogere besparingen in de jaren vanaf 2015 geraamd. De besparingen die lager uitvallen zijn intensivering samenwerking belastingen (€ 18 miljoen in plaats van € 20 miljoen) en vereenvoudiging van de waterschapsbelastingen (€ 1 miljoen in plaats van € 6 miljoen).

De besparingen die ten opzichte van de 4 november 2009 hoger uitvallen zijn samenwerking met Rijkswaterstaat op het gebied van inkoop (oplopend tot € 40 miljoen in 2020 in plaats van geen raming) en kennis (€ 0,25 miljoen per jaar in plaats van geen raming), Shared Services van waterschappen (€ 7,2 miljoen per jaar vanaf 2015 in plaats van geen raming)⁵ en opschaling van waterschappen (oplopend tot € 140 miljoen in plaats van € 90,8 miljoen in 2020).

Totaal besparingen waterschappen door maatregelen Storm (bedragen x € 1 miljoen)										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
verwachting 4/11/2009	15	29	49	63	77	106	134	162	189	217
verwachting 1/4/2010	7	13	26	39	65	115	153	188	224	260

De totaalstelling van bovenstaande tabel bevat in beperkte mate dubbeltellingen doordat zowel de besparingen door Shared Services van waterschappen als die van Shared Services met Rijkswaterstaat en fusies van waterschappen zijn opgenomen. Het voordeel is maar eenmaal in te boeken. Dit leidt tot een beperkte onzuiverheid in orde grootte van 10% ten opzichte van het totale besparingspotentieel.⁶

Wanneer de toename van de lasten vergeleken wordt met de besparingen voor de waterschappen, dan ontstaat het volgende beeld van de netto besparingen:

Netto besparingen waterschappen (toename lasten minus besparingen)										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
verwachting 4/11/2009	-23	-14	1	10	19	42	65	88	111	134
verwachting 1/4/2010	-25	-19	-17	-9	12	57	90	120	151	182

De toename van de waterschapslasten door ontlasting van de Rijksbegroting met € 100 miljoen in 2011 kan vanaf 2015 worden gecompenseerd door de besparingen. Het huidige tijdspad vereist wel actieve sturing op het realiseren van besparingen. Het benoemen van besparingen is 1 maar het realiseren ervan is 2. Er is een duidelijke noodzaak tot het opstellen van business cases voor Shared Services van waterschappen onderling en met Rijkswaterstaat, het maken van afspraken met het Rijk over de waterkeringen, het voorbereiden van verticale belastingsamenwerkingen en het in gang zetten van fusieprocessen.

ConQuaestor is van oordeel dat de financiële onderbouwing op de meeste onderdelen rekenkundig juist⁷ en in die zin hard, maar ook behoudend van karakter is. Zorgpunt van Con-

⁵ De meest recente ramingen van de Taskforce Waterschappen geven aanzienlijk hogere ramingen van de besparingen op shared services van waterschappen (paragraaf 5.2). Deze zijn om tijdsredenen niet meer verwerkt in onderstaand overzicht.

⁶ In deze tabel is uitgegaan van de uitgangspunten van november 2009 voor fusies, gehanteerd. Deze wijken af van de door ConQuaestor gehanteerde uitgangspunten (Unie november: 4% vanaf 2016-2020 waarbij de laatste fusie in 2015 gerealiseerd is. ConQuaestor: 6% vanaf 2015-2020)

⁷ De rekenkundige juistheid is vastgesteld met de aanname dat het door de Taskforces gebruikte basismateriaal inhoudelijk klopt; dat materiaal is niet van een second opinion voorzien.



Quaestor is wel de hardheid van de cijfers in de ketensamenwerking. Het tempo waarmee zich nieuwe cijfers aandienen – ook nog tijdens het schrijven van de eindrapportage – maakt dat er nog geen sprake is van een stabiel feitencomplex. Het grootste zorgpunt is de haalbaarheid van de bedragen in de tijd. Nu wordt rekenkundig uitgegaan van een 'break even' met ingang van 2015. Het vergt actieve sturing om ervoor te zorgen dat de €100 miljoen euro lastenverzwaring ook gedekt wordt in dit voorziene ritme.

**Besparingen overige overheden en waterbedrijven**

De besparingen bij andere overheden en bij de waterbedrijven als gevolg van maatregelen van de operatie Storm zijn in de volgende tabel weergegeven:

Totaal besparingen door maatregelen Storm (bedragen x € 1 miljoen)											
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rijk	verwachting 4/11/2009	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	verwachting 1/4/2010	115	115	115	115	115	135	140	145	150	155
Provincies	verwachting 4/11/2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	verwachting 1/4/2010	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gemeenten	verwachting 4/11/2009	12	24	36	47	59	70	82	93	104	115
	verwachting 1/4/2010	14	28	57	86	104	115	143	157	171	185
Waterbedrijven	verwachting 4/11/2009	0	0	20	20	20	20	20	20	20	20
	verwachting 1/4/2010	7	14	21	28	35	42	49	56	63	70
Totaal	verwachting 4/11/2009	112	124	156	167	179	190	202	213	224	235
	verwachting 1/4/2010	139	160	196	232	257	295	335	361	387	413

De belangrijkste berekende besparingen doen zich voor op de volgende aspecten:

- Overdracht vaarwegenbeheer van provincie naar waterschappen
- Intensivering samenwerking op het gebied van belastingen
- Samenwerking in de afvalwaterketen

De besparingen van het Rijk nemen ten opzichte van de stand van 4 november 2009 toe door de maatregelen 'Overdracht primaire keringen naar de waterschappen', 'Samenwerking Rijkswaterstaat en waterschappen op het gebied van kennis, ICT en inkoop' en 'Overdracht vaarwegenbeheer van provincies naar waterschappen'. De besparingen voor de provincies hebben betrekking op de vermindering van lasten als gevolg van het wegvallen van de toetsingstaak en het verlagen van de frequentie van het toetsen van de primaire keringen. Door verticale belastingsamenwerking en maatregelen in de (afval)waterketen zijn de besparingen voor gemeenten hoger dan op 4 november 2009. De besparingen voor waterbedrijven nemen toe door samenwerking in de waterketen.