

Evaluatie Bestuursakkoord Water

Definitieve versie

8 april 2014

Evaluatie Bestuursakkoord Water

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
2. Werkwijze	3
3. Tussenresultaat	4
3.1 Algemeen	4
3.2 Heldere verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte	5
3.3 Beheersbaar programma voor de waterkeringen	7
3.4 Doelmatig beheer van de waterketen	9
3.5 Werkzaamheden slim combineren	12
3.6 Het waterschapsbestuur	14
3.7 Tussentijdse ontwikkelingen	15
3.8 Financiële doelmatigheidswinst	16
4. Conclusies	18
5. Toekomst agenda	20
 Bijlage: Samenstelling van de werkgroep	

1. Inleiding

Het Bestuursakkoord Water (BAW) is in 2011 gesloten door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin) teneinde de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Uitgangspunten van het BAW vormen de beperking van de betrokken organisaties tot hun kerntaken; taakuitvoering zo dicht mogelijk bij de burger en per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp.

De doelstelling van het BAW is om in gezamenlijkheid de opgaven voor het beheer van het watersysteem én de waterketen te realiseren, waarbij de kwaliteit van het beheer tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten moet worden vergroot en er maximale transparantie is voor de burger.

Het waterbeheer in Nederland staat voor een aantal grote opgaven onder meer als gevolg van de klimaatverandering en op het gebied van de waterkwaliteit. Het houden van droge voeten en de vervanging van de riolering dragen het meest bij aan de kostenstijging in de toekomst. Om deze kostenstijgingen te beheersen is een ander, meer doelmatig waterbeheer noodzakelijk.

Met de afspraken in het BAW wordt beoogd de forse wateropgaven te realiseren tegen een zo beperkt mogelijke kostenstijging. Het akkoord bevat afspraken om te komen tot een grotere doelmatigheid in het waterbeheer met de beperkte financiële middelen, waarin elk van de partijen een verantwoordelijkheid heeft. Gestreefd wordt naar een kostenbewuste werkwijze met een goede afstemming en samenwerking tussen de partners, met een goede kwaliteit tegen acceptabele kosten en minder bestuurlijke drukte als doel.

De totale kosten voor het waterbeheer in Nederland (watersysteem en waterketen) bedroegen in 2010 circa € 7 miljard. De verwachting was dat deze kosten zouden oplopen naar €8 à €9 miljard in 2020 als er geen extra maatregelen genomen zouden worden. Om het waterbeheer voor burgers en bedrijven betaalbaar te houden, moest de lastenontwikkeling worden gematigd en is in het akkoord afgesproken om in financiële termen een doelmatigheidswinst op te leveren die geleidelijk oploopt tot jaarlijks €750 miljoen in 2020. Hiervan is €450 miljoen in de waterketen te behalen (die neerslaat in de rioolheffing, zuiveringsheffing en drinkwatertarieven) en €300 miljoen in het watersysteem (die leidt tot een beperking opbrengsten van watersysteem-, van de stijging van de opbrengsten van de watersysteem-, verontreinigings- en wegeheffing). De doelmatigheid wordt ook vergroot in het stroomlijnen en verhelfen van de verantwoordelijkheden van de partijen, waarbij op onderdelen sprake is van een verschuiving van bevoegdheden. De doelmatigheidswinst wordt gebruikt om de rijksuitgaven op het gebied van waterveiligheid te verminderen, kostenstijgingen te beperken en de lokale lastenontwikkeling gematigd te houden.

In het BAW is opgenomen dat partijen transparant zijn over de voortgang van de uitvoering van de afspraken en de bereikte doelmatigheidswinst. Benchmarks van drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten worden driejaarlijks gehouden en op elkaar afgestemd. Ook wordt afzonderlijk, mede op basis van de benchmarks, de ontwikkeling van de lokale lasten en de bereikte financiële doelmatigheidswinst door de jaren heen in beeld gebracht. Verder is bepaald dat in 2013 een eerste keer zal worden geëvalueerd.

Deze evaluatie markeert een tussenstap in de looptijd van het BAW (2011 tot 2020) en bestrijkt de periode 2011 tot en met 2013. De partijen kunnen hiermee concluderen of de goede weg is ingeslagen en of en zo ja waar bijstellingen aan de orde zijn. Een tweede evaluatie is eind 2016 voorzien. Deze eerste evaluatie heeft een derhalve een "lichte" invulling gekregen. Hierbij is met name gekeken naar de voortgang in de uitvoering van de afspraken, en is maximaal gebruik gemaakt van andere (lopende) trajecten. Deze tussenevaluatie beoogt een beeld te geven of het bereiken van de BAW doelen realistisch is, met oog voor optredende neveneffecten.

2. Werkwijze

Deze tussenevaluatie is door de BAW-partners uitgevoerd in de periode oktober 2013 – februari 2014. Alle partijen zijn vertegenwoordigd geweest in de werkgroep die onder leiding stond van I&M. Door de koepels is input van de achterban benut en verder zijn enkele interviews uitgevoerd. Formele opdrachtgever van de evaluatie is de Stuurgroep Water met als ambtelijk gedelegeerd opdrachtgever de voorzitter van het programmateam water. De evaluatie is tot stand gekomen in een gezamenlijk proces met inzet en commitment van alle BAW partijen. Het evaluatieproces is onder leiding van I&M uitgevoerd. De resultaten, alsmede de kabinetsreactie hierop, zal worden opgenomen in de aan de Tweede Kamer aan te bieden uitgave van Water in Beeld 2013.

Er is tevens gebruik gemaakt van en afgestemd met andere relevante trajecten, zoals met name de monitoring van de lastenontwikkeling en financiële doelmatigheidswinst (werkgroep MFD), de 3-jaarlijkse benchmarks van de koepels (Unie, VNG/RIONED en Vewin) en de tussentijdse bevindingen van de visitatiecommissie waterketen.

3. Tussenresultaat

3.1 Algemeen

Gelet op het grote belang dat wordt gehecht aan maximale transparantie heeft de Stuurgroep Water vanaf het begin gestuurd op de uitvoering van de afspraken in het BAW. De afspraken zijn vertaald in 46 actiepunten die vervolgens zijn gemonitord. Jaarlijks wordt de voortgang in de uitvoering van het BAW opgenomen in de rapportage "Water in Beeld" en aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierbij wordt ook de lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst meegenomen.

Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en Bestuursakkoord Waterketen

Het in 2007 gesloten Bestuursakkoord Waterketen heeft een basis gelegd voor dit BAW en loopt hierin in feite door. Het NBW dat in 2003 is gesloten heeft een looptijd tot 2015 en de doelstellingen om het watersysteem op orde te krijgen en te houden blijven onverkort gelden. Een evaluatie van het NBW is in 2011 uitgevoerd. Wat hierbij van belang is, is te constateren dat ook na 2015 op beperkte schaal sprake zal zijn dat het regionale watersysteem niet op orde is inzake wateroverlast. Deze zogenaamde restopgave wordt in de periode na 2015 verder opgepakt. Het ontstaan van de restopgave wateroverlast kan deels verklaard worden uit nadere afspraken die tussen provincie en waterschap zijn gemaakt over het oplossen van regionale wateroverlast, en deels doordat de uitvoering vertraging oploopt door factoren zoals grondverwerving. In het verlengde van de bij de evaluatie in 2011 geconstateerde restopgave voor na 2015 verdient het aanbeveling om het komende jaar deze restopgave nader in beeld te brengen (bijv. bij hoeveel waterschappen is nog sprake van een bepaalde (rest)opgave?)

Nadere invulling besparingen

Van het totale te besparen bedrag in het watersysteem (€300 miljoen) is in de stuurgroep van 13 december 2012 besloten om de resterende nog niet belegde €111 miljoen niet nader in te vullen tot 2016. Daarna zal worden gezien op welke wijze dit bedrag wordt belegd. De stuurgroep Water heeft hierover wel besloten om tussentijds te blijven monitoren of het einddoel nog in bereik blijft liggen en zo nodig bij te sturen.

3.2 Heldere verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte

Doelstelling

In dit hoofdstuk gaat het om het bereiken van een zo scherp mogelijke profilering van de bij het waterbeheer betrokken partners. Onder het motto: "decentraal wat kan, centraal wat moet" moeten verantwoordelijkheden zo scherp mogelijk worden toegedeeld, en worden beleid en uitvoering zo volledig mogelijk gescheiden volgens het zogenaamde tweelagenmodel.

Tussenresultaat 2013

Kaderstelling en planvorming

In het kader van het tweelagenmodel zijn kaderstelling en uitvoering afzonderlijk belegd. Dit heeft mede zijn beslag gekregen in de planvorming. Oorspronkelijk idee was dat er sprake zou zijn van geïntegreerde planvorming, waarbij water onderdeel zou uitmaken van de fysieke leefomgeving. Dit zou betekenen dat afzonderlijke waterplannen van rijk en provincies overbodig zouden worden. Teneinde te zorgen voor onder meer een adequate implementatie van de juridische verplichtingen van diverse Europese richtlijnen, zoals de KRW, zal een afzonderlijk waterprogramma van rijk en provincies blijven bestaan (concept-wetsvoorstel voor de Omgevingswet). Momenteel werken IPO en Unie van Waterschappen gezamenlijk aan een handreiking die behulpzaam kan zijn bij de planvorming in de beleidspraktijk, waarbij in de geest van de Omgevingswet gewerkt kan worden.

Met de vaststelling van de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) heeft het rijk 13 ruimtelijke belangen van nationaal belang benoemd. Daarmee wordt invulling gegeven aan de vrijheid en zelfstandigheid van de bestuurslagen op het ruimtelijke domein, want het rijk heeft met de SVIR het ruimtelijk beleid grotendeels gedecentraliseerd en losgelaten.

In het BAW is afgesproken dat de watertoets wordt uitgevoerd bij alle ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Toepassing bij inrichting van locaties loopt adequaat.

Rijkskanaaldijken annex regionale keringen

Ongeveer 500 kilometer regionale kering annex rijkskanaaldijk is nog niet voorzien van een beschermingsnorm tegen overstromingen. Wel zijn voorstellen ontwikkeld om hier tot de norm 1:100 te komen, behoudens de trajecten waar de zgn. HOWABO afspraken (omgeving Den Bosch) gelden en het Amsterdam-Rijnkanaal en het kanaal Gent Terneuzen, waar de IPO normering zal worden gevolgd. Planning is om in 2014 te gaan

toetsen en voorlopige einddatum voor de verbeteringen is 2050 (met financiering uit het Deltafonds).

Overheveling van verantwoordelijkheden

In het BAW zijn enkele taken genoemd, waarvoor provincies ten tijde van ondertekening de verantwoordelijkheid droegen.

Bestrijding van muskus- en beverrattenbestrijding is als operationele taak overgeheveld naar de waterschappen onder gelijktijdige uitname van € 19 miljoen uit het Provinciefonds. Onderzoek heeft aangetoond dat overheveling van taken bij zwemwaterbeheer niet doelmatig is of tot minder bestuurlijke drukte zal leiden. De Stuurgroep Water heeft op 13 december 2012 besloten dat de huidige taakverdeling daarom overeind blijft. Inzake vaarwegbeheer hebben provincies vastgesteld dat overdracht van vaarwegbeheer aan waterschappen niet tot doelmatigheid zal leiden. Wat betreft grondwaterbeheer is afgesproken dat de verantwoordelijkheidsverdeling onderdeel is van de evaluatie van de Waterwet in 2014. Inmiddels heeft de studie van de OESO laten zien dat het beheer van het ondiepe grondwater nog te wensen overlaat. De bevoegdheidsverdeling inzake grondwater wordt ook betrokken in de Structuurvisie Ondergrond. In het bestuurlijk overleg van 10 februari 2014 hebben de Unie en IPO uitgesproken niet voor een bevoegdheidendiscussie te voelen, maar gezamenlijk te inventariseren waar knelpunten en belemmeringen de samenwerking inzake grondwaterbeheer in de weg staan.

Wat betreft overdracht van de zwemwaterbeheertaken van de provincies naar de waterschappen is de beleving bij de waterschappen dat de besluitvorming niet "in de geest van" het oorspronkelijke gesloten bestuursakkoord is. Er is veel energie gestoken in de poging een overdracht te bewerkstelligen, alvorens tot genoemde besluiten over te gaan.

Ten aanzien van wegenbeheer geldt dat twee waterschappen deze taak willen behouden en drie de wens hebben uitgesproken deze taak over te dragen aan de gemeenten.

3.3 Beheersbaar programma voor de waterkeringen

Doelstelling

Om de delta uitstekend beveiligd te houden tegen overstromingen zijn aanpassingen afgesproken rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma (taskforce Ten Heuvelhof). Qua financiering dragen de waterschappen voor 50% bij aan de in het programma opgenomen versterking van de primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen. Ook het toetsproces verandert van een periodieke toetsing eenmaal in de zes jaar naar een continu proces waarbij nog maar eens per 12 jaar zal worden getoetst. Ten aanzien van de programmering zullen verbeteringen worden doorgevoerd, waardoor deze jaarlijks kan worden bijgesteld en als een "voortrollend" programma functioneert. Het rijk is verantwoordelijk voor het vaststellen van het programma, waarbij de waterschappen een adviserende rol vervullen. Een zelfde rolverdeling geldt voor de de wettelijke normen waaraan de primaire keringen moeten voldoen. Het programma "Veiligheid van Nederland in Kaart" zal het inzicht in de sterkte van de waterkeringen vergroten. Om tot een situatie te komen waarin alle dijkvingen volledig in beheer zijn bij de waterschappen en alle voorliggende primaire keringen in beheer bij het rijk, worden keringen en wateren zonedig overgedragen.

Tussenresultaat 2013

Inmiddels werken de waterschappen en Rijkswaterstaat samen in een gemeenschappelijk programmabureau aan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP). De financieringsafspraken tussen rijk en waterschappen zijn vastgelegd in het wetsvoorstel doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming dat per 1 januari 2014 in werking treedt.

De ontwikkeling van het nHWBP ligt op koers. Een programmateam nHWBP is actief en voor de periode 2014-2019 is een programma opgesteld. Bedacht moet worden dat de meeste verkenningen naar verwachting eerst in 2016 gereed zullen zijn en dat de daadwerkelijke uitvoering pas start in 2018 ('schop in de grond') en in 2020 de eerste 50 tot 100 km zal zijn gerealiseerd. Dus eerst vanaf 2020 zal het programma op stoom zijn, mede omdat dan ook de (vrijval van) financiële middelen van HWBP-2 en -3 beschikbaar komen.

Het beeld is dat naar verwachting inderdaad doelmatiger zal worden gewerkt omdat:

- waterschappen 50% meebetalen en er 10% eigen bijdrage van het uitvoerende waterschap isreviews zullen worden gehouden, waaronder door betalende maar niet mee profiterende waterschappen;
- risico's liggen na aanbesteding bij het waterschap
- kennispools ontstaan (die samenwerken met markt en kennisinstituten)

- een gezamenlijk afwegingskader wordt gemaakt ten behoeve van de prioritering.

In de regio krijgt de samenwerking tussen waterschappen bij de voorbereiding van de versterking van de waterkeringen gestalte. Daarbij kan nog wel de aansluiting met en vanuit de regionale diensten van RWS worden versterkt.

In hoofdlijnen zijn de afspraken voor dit hoofdstuk gerealiseerd. Zichtbare financiële effecten zullen nog op zich laten wachten tot na 2019.

Waterschappen en Rijkswaterstaat zijn tot de overdracht van keringen en wateren gekomen: Unie en RWS hebben een overeenkomst over overdracht van keringen en wateren getekend. Dit is ook gebeurd door sommige individuele waterschappen en RWS.

3.4 Doelmatig beheer van de waterketen

Doelstelling

De waterketen bestaat uit de productie en levering van drinkwater, het inzamelen en afvoeren van gebruikt (drink)water en overtollig regen- en grondwater door de gemeenten en het transporteren en zuiveren van dit afvalwater door de waterschappen. Het streven is om de kostenstijging als gevolg van beleidsmatige en vervangingsopgaven te minimaliseren. Er moet in ieder geval een beperking van de lastenstijging van jaarlijks €450 miljoen worden behaald in 2020. Bij de waterketen komt de gematigde lastenontwikkeling ten goede aan de burger en bedrijven omdat deze neerslaat in de rioolheffing, de zuiveringsheffing en het drinkwatertarief.

Tussenresultaat 2013

Het BAW bouwt voort op het Bestuursakkoord waterketen uit 2007, waarmee de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven al is versterkt. De bestuursafspraken uit 2010 tussen de Unie en de VNG met betrekking tot de waterketen hebben aan de basis gestaan van de afspraken in dit hoofdstuk. De beoogde doelmatigheidswinst is becijferd in het zogenaamde feitenonderzoek. Naast het beperken van de kostenstijging staan in het BAW afspraken over het verbeteren van de kwaliteit en het verminderen van de personele kwetsbaarheid. Het middel om deze doelen te bereiken is samenwerking. Landelijk wordt binnen 50 regio's door gemeenten, waterschappen en de waterleidingbedrijven intensief samengewerkt op het gebied van operationele zaken, investeringsplanningen en beleid.

In het BAW is afgesproken dat op 31 december 2012 in 75 % van de zuiveringskringen effectief en doelmatig zou worden samengewerkt. Kijkend naar de cijfermatige informatie kan worden vastgesteld dat thans in 40 van de 50 regio's sprake is van een "koploper" of "peloton" score en dat hiermee de beoogde 75% is behaald. De wijze en voortgang in de samenwerking in de regio's is gedifferentieerd en afhankelijk van verschillende factoren zoals bijvoorbeeld bestuurscultuur, fysieke omstandigheden en eerdere samenwerkingsinspanningen.

In het BAW is opgenomen dat dwingende wetgeving opgesteld kan worden indien de samenwerking onvoldoende resultaat laat zien. VNG en Unie van Waterschappen hebben deze "stok-achter-de-deur" bepaling samen met het Rijk ingevuld. Het resultaat is de interventieladder die de Stuurgroep Water op 13 december 2012 heeft vastgesteld. De eerste trede van deze ladder bestaat uit het horizontaal en verticaal stimuleren en ondersteunen van de samenwerking (wordt gestart vanaf 2011). De tweede trede omvat de inventarisatie, bezoek, beoordeling en advies van de onafhankelijke visitatiecommissie waterketen (start vanaf 2013-2014) over de voortgang in de regio's. Deze rapporteert hierover eind 2014 aan de minister. Mocht na de tweede trede verdere interventie nodig zijn, dan zal op basis van de huidige bevoegdheden van provincies een bestuurlijk gesprek gevoerd worden. Ultimo dreigt

het ingrijpen door Gedeputeerde Staten door het toepassen van interbestuurlijk toezicht met in de plaatsstelling in verband met niet doelmatig toepassen van de zorgplicht om afvalwater in te zamelen.

Op dit moment wordt uitvoering gegeven aan de tweede stap in de vorm van de visitatiecommissie. Medio 2013 is deze onafhankelijke commissie gevormd onder voorzitterschap van oud Minister Karla Peijs. De opdracht van de commissie is drieledig:

1. Inventariseren (verkrijgen van een onafhankelijk beeld van de voortgang bij de implementatie van de BAW afspraken rond de waterketen)
2. Beoordelen (aan de hand van een regionaal referentiekader wordt de voortgang in de regio's beoordeeld)
3. Stimuleren (achterblijvende regio's worden gestimuleerd en geadviseerd om een extra impuls te krijgen)

In het kader van de inventarisatie heeft de visitatiecommissie eind 2013 aan de regio's gevraagd aan te geven welke kostenbesparingen in de afvalwaterketen door gemeenten en waterschappen zijn en zullen worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om de kosten die kunnen worden toegerekend aan de riool- en zuiveringsheffing en die voortkomen uit "slimmer investeren en slimmer beheren" (door individuele gemeenten en waterschappen; samenwerking tussen gemeenten en waterschappen en samenwerking tussen gemeenten onderling). Naast het onderscheid tussen de zogenaamde sectorale en integrale besparingsambities, is de commissie ook geïnteresseerd in besparingen die voortkomen uit activiteiten voor de totstandkoming van het bestuursakkoord water (peildatum 1 januari 2010). Hiermee heeft de commissie in beeld gebracht welk besparingsbedrag de organisatie als doel heeft gesteld, met welke concrete maatregelen dat doel moet worden bereikt, en in hoeverre men met die maatregelen is gevorderd (planvorming, bestuurlijke afspraak of uitvoering?). Voor de eerste inventarisatie heeft de visitatiecommissie gekeken of de regio's voldoende financiële ambitie hebben getoond. Dat is vertaald in een besparingsverwachting van 10% op de jaarlijkse kosten per regio. De visitatiecommissie focust zich vooral hierop.

Eind 2014 zal de commissie haar werkzaamheden afronden. De commissie hanteert een eigen beoordelingskader. Inmiddels heeft de commissie de inventarisatiefase afgerond. In de tussenrapportage (23 januari 2014) is een beoordelingskader opgenomen. Met dit beoordelingskader classificeert de commissie de regio's als zogenaamde voorloper, peloton of koploper. Dit heeft geleid tot het volgende beeld. Van de oorspronkelijke 60 regio's in het land hebben een aantal regio's besloten om samen te gaan, waardoor er thans 50 regio's zijn. Het totaalbeeld voor deze regio's is: 17 koplopers, 23 peloton en 10 achterblijvers. Het totaalbeeld voor de drinkwaterbedrijven is: 5 koplopers en 5 peloton. De inventarisatie is uitgevoerd in twee ronden. De resultaten van de tweede ronde laten een positiever beeld zien dan

die van de eerste ronde. Er is een duidelijke inspanning gedaan om meer volledige informatie te verstrekken, maar ook is in enkele gevallen een versnelling in het vaststellen van afspraken en plannen opgetreden. In het resterende deel van 2014 gaat de visitatiecommissie op bezoek bij regio's uit alle drie categorieën. Ze zet zich in om daarbij een koppeling te maken tussen goede voorbeelden en de leemten in verschillende regio's. Hierdoor kunnen de achterblijvers zelf optimaal de kennis en kunde van de koplopers benutten om hun eigen proces te verbeteren.

Naast de tussenrapportage van de visitatiecommissie geven de drie benchmarks (drinkwater, rioleringszorg, zuiveringsbeheer) een beeld van het beheer van de waterketen. Deze gaan dieper in op de ontwikkeling van de aspecten kwaliteit en kwetsbaarheid. Ook kennis –(uitwisseling) komt hier aan bod. Het tijdstip voor het uitbrengen van de benchmarks is geharmoniseerd, de organisaties hebben dit onderling afgestemd. De regio's maken gebruik van de benchmarks bij het opstellen van hun rapporten.

Er zijn ook andere initiatieven om de regio's te ondersteunen in hun zoektocht naar besparingen in de waterketen:

- de regio's kunnen gebruik maken van een zogenoemde regiorapportage, waarin de resultaten van de benchmarks van riolering en zuiveringsbeheer van de organisaties in de regio bijeen zijn gebracht;
- door Stichting RIONED zijn 15 kenniscoaches opgeleid en er wordt meer en meer een beroep gedaan op hun expertise en vaardigheden. Daar waar zij zijn ingezet, zijn de betrokken overheden hier positief over;
- Via de website www.samenwerkenaanwater.nl zijn ter inspiratie en lering een groot aantal praktijkvoorbeelden toegankelijk.

Daarnaast hebben de kennisinstellingen Stichting Rioned, Stowa en KWR (Watercycle Research Institute) gezamenlijk een kennisagenda opgesteld. Deze instituten komen op basis hiervan tot een gezamenlijke kennisprogrammering voor de waterketen en het stedelijk waterbeheer, waar nodig met andere kennisinstellingen. Dit is inclusief de benodigde regionale doorwerking van de kennis ten behoeve van gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven.

3.5 Werkzaamheden slim combineren

Doelstelling

Bij dit thema gaat het om het bereiken van doelmatigheidswinst in de bedrijfsvoering van de uitvoerende organisaties; voornamelijk Rijkswaterstaat en de waterschappen, aangezien zij vooral de uitvoerende partijen in het watersysteem zijn. Voor Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn er veel mogelijkheden om bij de uitvoering via samenwerking efficiencywinst te boeken.

Tussenresultaat 2013

Dit thema van het Bestuursakkoord Water wordt uitgewerkt in samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen. Op de volgende terreinen loopt samenwerking of is samenwerking geïnitieerd: professionalisering van de leidraden normeringen, crisisbeheersing, informatievoorziening, inkoop en aanbesteden, belastingsamenwerking, vergunningverlening en handhaving, mobiliteit en overdrachten van keringen. Op meer terreinen kunnen de komende jaren de mogelijkheden voor samenwerking worden verkend.

Bijvoorbeeld voor de gezamenlijke vergunningverlening en handhaving is in september 2012 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen de waterschappen en Rijkswaterstaat op velerlei terreinen, zoals opleidingen, uitvoering van het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO), toezicht, bouwvoorschriften strand, bedrijfsvergelijking en ICT.

Alle afgesproken acties van dit thema zijn gezamenlijk verkend en de geplande acties voor bijvoorbeeld vergunningverlening en handhaving, het Informatiehuis Water, areaaloverdracht zijn uitgevoerd of zijn in uitvoering. Op basis van de verkenningen worden vervolgstappen gezet en daarnaast actief gezocht naar verdere kansen voor samenwerking, bijvoorbeeld met andere programma's.

Nadrukkelijk is het initiatief gestart om in de regio's te verkennen welke samenwerkingsmogelijkheden er daar zijn. Het voortvarend verder uitwerken hiervan lijkt geboden. In potentie liggen hier substantiële (financiële) voordelen. Maar het behalen hiervan vereist aandacht en tijd. Zo is het van belang dat er hier ruimte is voor het opdoen van ervaringen, waarbij sommige initiatieven ook kunnen mislukken. Aandachtspunt is de samenwerking langs een aantal sporen kan verlopen; verminderen kwetsbaarheid, kostenreductie, kennis delen maar ook kwaliteitsverbetering.

Het BAW heeft bewerkstelligd dat partijen in de uitvoering meer samenwerken. Unie en VNG en RWS geven dit als zeer positief aan. VNG geeft aan dat medewerkers nu bij de collega's van waterschappen een klankbord/sparringpartner hebben.

Op het gebied van ICT heeft de samenwerking gestalte gekregen in het Informatiehuis Water, een gezamenlijk initiatief van de waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat en de aanschaf van een gezamenlijk ICT systeem voor vergunningverlening. Het Informatiehuis Water (IHW) is een strategische samenwerking op het gebied van uniforme informatiestromen en heeft eind 2013 een waterkwaliteitsportaal gelanceerd. Hiermee is het mogelijk om betrouwbare, beschikbare en bruikbare informatie over kwaliteit van KRW-waterlichamen (grond- en oppervlaktewater) te verzorgen. De bronhouder is en blijft de waterbeheerder en IHW brengt de informatiestromen samen. Dit portaal is zodanig van opzet dat het eenvoudig uitgebreid kan worden naar andere waterlichamen en andere domeinen.

Ook heeft het IHW gezorgd dat op een uniforme wijze gegevens kunnen worden uitgewisseld door partijen die zijn betrokken bij het waterbeheer. Hiermee wordt tijd- en financiële winst geboekt en wordt tevens een kwaliteitsverbetering mogelijk.

Ook wat betreft meetnetten is er samenwerking tussen waterschappen onderling, maar ook tussen waterschappen en Rijkswaterstaat. Dit leidt tot kostenreductie en kwaliteitsverbetering.

Op het gebied van belastingsamenwerking tussen waterschappen en gemeenten is veel bereikt en zijn heldere afspraken gemaakt over het vervolg. Aan de waterschappen is geadviseerd om het onderwerp op de agenda's te zetten van hun eigen periodieke bestuurlijke overleggen met hun inliggende gemeenten. Voor gemeenten is samenwerking met de waterschappen een serieuze optie. Omdat de watergerelateerde heffingen echter maar een klein onderdeel zijn van de gemeentelijke belastingen zijn deze voor gemeenten niet altijd leidend bij de keuze voor een samenwerkingsverband. Toch zijn er heel wat initiatieven waarbij belastinginning gezamenlijk wordt opgepakt, zoals Lococensus, belastingssamenwerking Rivierenland, Belastingssamenwerking West-Brabant, Sabewa Zeeland etc. In de praktijkvoorbeelden databank¹ van de VNG zijn enkele goede voorbeelden opgenomen en in een overzichtskaart van Nederland is te zien waar op het gebied van belastingen wordt samengewerkt tussen gemeente en waterschappen.

In 2012 is een bijeenkomst georganiseerd tussen Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in Utrecht, waar potentiële mogelijkheden voor samenwerking in 2014 zijn verkend. Op dit moment wordt verkend hoe dit kan worden omgezet in gezamenlijke actie. Eén van de voorbeelden van de verkenning is werken aan duurzaamheid (biobased economy). Dit heeft mede geleid tot een versnelde ondertekening in november 2013 van de Biomassa Alliantie. Dit geeft een impuls aan hergebruik van vrijkomende grondstoffen bij terreinbeheer (gras, bladeren en hout). Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk Gebied en de waterschappen zijn medeondertekenaars hiervan.

¹ <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-belastingen.aspx>

3.6 Het waterschapsbestuur

Doelstelling

Het doel in dit hoofdstuk is een zo optimaal mogelijke inrichting van het waterschapsbestel. Dit betreft met name de wijze van verkiezingen, het belastingstelsel en de schaalgrootte van de waterschappen in Nederland.

Tussenresultaat 2013

Voor de afspraken in dit hoofdstuk ligt het voortouw bij het rijk om via wetgeving onder meer de waterschapsverkiezingen opnieuw te regelen.

Met betrekking tot de schaalvergroting van waterschappen geldt dat dit een autonoom proces van onderop is geweest. Geleidelijk is de opschaling van waterschappen in Nederland verder gegaan van 26 in 2011 tot 23 in 2014. Opschaling vindt plaats daar waar waterschappen tot de conclusie komen dat een opschaling maatschappelijk (zowel financieel, kwalitatief alsmede vanuit het oog van verminderen kwetsbaarheid) rendement oplevert.

I&M heeft een directe rol als systeemverantwoordelijke voor het waterbeheer in Nederland. Met name via aanpassing van wetgeving worden zaken gewijzigd.

In tegenstelling tot eerdere afspraken in het BAW over indirecte waterschapsverkiezingen is er thans een wetsvoorstel wijziging in de Waterschapswet met de Kieswet (aanpassing waterschapsverkiezingen) door het Parlement vastgesteld waarmee directe verkiezingen voor de waterschappen worden geregeld gelijktijdig met verkiezingen voor Provinciale Staten. Deze zullen voor het eerst plaatsvinden in 2015. Gemeenten voeren deze verkiezingen uit voor de waterschappen.

Vermindering van het aantal bestuurders is n.a.v. het regeerakkoord niet meer aan de orde.

In het BAW is opgenomen dat een wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen nodig is om de lastenstijging als gevolg van de bijdragen van de waterschappen evenwichtig te kunnen verdelen over de belastingplichtigen, alsmede dat de voorstellen van de waterschappen hiertoe het vertrekpunt zullen vormen. In oktober 2011 heeft de Unie van Waterschappen deze voorstellen aan de Staatssecretaris van I&M aangeboden. De Staatssecretaris van I&M is het voorjaar van 2012 tot de conclusie gekomen dat de voorstellen op te weinig draagvlak konden rekenen, waarna hij besloot deze niet formeel in procedure te brengen.

3.7 Tussentijdse ontwikkelingen

Decentralisaties sociale domein

Per 2015 volgt een grootschalige overdracht van taken op het gebied van jeugdzorg, AWBZ/WMO en participatiewet van het Rijk naar gemeenten. Omdat deze taken in veel gevallen niet door individuele gemeenten kunnen worden opgevangen wordt er steeds intensiever regionaal samengewerkt. Een mogelijk gevolg van deze ontwikkeling is dat gemeenten kiezen voor een regio-indeling die in het kader van het BAW niet optimaal is.

Schaalvergroting gemeenten

Net als voor de waterschappen geldt is bij gemeenten een trend van schaalvergroting te zien. In verschillende provincies zijn onderzoeken uitgevoerd naar de bestuurlijke inrichting. Indien dit leidt tot fusies van gemeenten kan dit de resultaten voor doelmatig waterbeheer beïnvloeden.

3.8 Financiële doelmatigheidswinst

Partijen in het BAW monitoren via de werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheid (MFD) de voortgang van de lastenontwikkeling en de financiële doelmatigheidswinst. Ook parallel aan het traject van deze tussenevaluatie heeft de werkgroep MFD gerapporteerd. De resultaten van deze rapportage zullen ook worden opgenomen in Water in Beeld 2013. De conclusies in deze rapportage luiden als volgt:

- Het behalen van de doelstellingen van gematigde lastenontwikkeling en een grotere efficiency in de waterketen liggen op koers. Dat blijkt uit de ontwikkeling van de opbrengsten van de belastingen en drinkwaterkosten, in combinatie met het gegeven dat de reeds hoge prestaties op niveau zijn gebleven of verder zijn verbeterd, dat de organisaties doelmatigheidsinitiatieven met resultaten ontplooiën en dat de lastendruk voor burgers en bedrijven in reële zin niet stijgt.
- In de waterketen ligt in 2013 de opbrengstenontwikkeling bij gemeenten en waterschappen ca. € 95 miljoen lager dan de prognose en bij de kosten van de drinkwaterbedrijven gaat het om € 34 miljoen. De verklaring voor de ontwikkelingen bij de gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven is te vinden in het sneller doorvoeren van de afspraken uit het BAW. Aanvankelijk werd gedacht dat het implementeren van de afspraken een langere incubatietijd nodig zou hebben dan nu blijkt.
- De doelmatigheidswinst bij de gemeenten wordt mede veroorzaakt doordat de investeringen lager liggen dan gepland. Dat geldt vooral voor de verbeterinvesteringen. Het lijkt aannemelijk dat vooruitlopend op de afspraken al gewacht is met investeringen om te bezien of deze echt doelmatig zijn. Door intensiever te meten en monitoren worden het nut en de noodzaak van geplande investeringen beter in beeld gebracht. Omdat een deel van de maatregelen wel doelmatig zullen blijken komen deze in de komende jaren wel tot uitvoering. Ook bij de drinkwaterbedrijven wordt geconstateerd dat de investeringen wat achterblijven op de prognoses. Veruit het grootste deel van de kostenbesparing wordt door de drinkwaterbedrijven echter gehaald in de operationele kosten, dus meer efficiency. Voor de waterschappen geldt dat tot en met 2013 geen sprake is van verminderde investeringsuitgaven, maar meer van lagere exploitatiekosten. Meer doelmatigheid als gevolg van betere samenwerking en interne efficiëncymaatregelen hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Het Bestuursakkoord Water heeft er mede voor gezorgd dat partijen scherper naar de levensduur van hun bestaande assets zijn gaan kijken.
- Het positieve beeld betekent niet dat de doelmatigheidsdoelstellingen van het BAW al volledig zijn gehaald. De Visitatiecommissie Waterketen geeft ook het signaal af dat naar 2020 toe doorlopende en extra inspanningen nodig zijn om de landelijke doelen te behalen. Voor wat betreft de investeringen van gemeenten zijn er thans ook reeds signalen dat deze in 2014 hoger komen te liggen, dan terugkijkend naar de periode 2010-2013. Dat betekent, dat het behalen van de doelmatigheidsdoelstellingen permanente aandacht behoeft.
- Voor wat betreft het watersysteem geldt dat de waterschappen conform het BAW uitgaven voor hun rekening zijn gaan nemen, die voorheen uit de

rijksbegroting werden bekostigd. De ontlasting van de rijksbegroting betreft in totaal € 100 miljoen per jaar in de periode 2011 t/m 2013. Door doelmatigheidsmaatregelen, waarvan het zwaartepunt ligt bij het intensiveren van de onderlinge samenwerking alsmede de samenwerking met gemeenten, Rijkswaterstaat en drinkwaterbedrijven, wordt er naar gestreefd de lastenontwikkeling voor de burgers en bedrijven gematigd te houden. Ook hier zijn de investeringsuitgaven tot en met 2013 op peil gebleven en ligt de opbrengstontwikkeling desondanks lager dan de prognose (ca. € 105 miljoen). Lagere exploitatiekosten zijn hiervan dus de oorzaak en de vele doelmatigheidsinitiatieven die zijn ontplooid lijken hun vruchten af te werpen. De prestaties blijven op niveau of laten nog een verbetering zien.

- Rijkswaterstaat heeft haar doelmatigheidswinst voornamelijk behaald met een andere wijze van aanbesteden (langjarig en meerdere percelen voor een contractperiode met meer concurrentie) van het suppleren van zand langs de kust. De provincies behaalden hun doelmatigheidswinst voornamelijk door aanpassing van de planstructuur en het vervallen van de verantwoordelijkheid bij het toetsingsproces van de primaire waterkeringen.

4. Conclusies

Vanaf het begin hebben de partijen met voortvarendheid de afspraken uit het BAW opgepakt. Daarbij is vooral ook ingezet op transparantie over de voortgang van de uitvoering. De resultaten van de monitoring vindt jaarlijks plaats in de voortgangsrapportage over het waterbeheer, "Water in Beeld", die wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit jaar zullen ook de resultaten van deze tussentijdse evaluatie worden opgenomen in "Water in Beeld 2013". Daarnaast worden driejaarlijks benchmarks uitgevoerd door de drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten. Hiermee wordt inzichtelijk in hoeverre prestaties worden verbeterd. En tenslotte wordt de lokale lastenontwikkeling jaarlijks gemonitord.

Vanaf het begin is de voortgang in de uitvoering van de verschillende acties uit het BAW intensief gevolgd door de partijen in de Stuurgroep Water onder voorzitterschap van de Minister. In de jaarlijks uit te brengen Voortgangsrapportage Water in Beeld wordt over de uitvoering van het BAW gerapporteerd. Ook zijn ambtelijk voor de verschillende thema's werkgroepen aan de slag gegaan. Het Bestuursakkoord Water (BAW) is beleidsmatig voor een groot deel afgerond. Alle geformuleerde acties zijn opgepakt, dan wel in ieder geval belegd bij één of meerdere partijen. De uitvoering is in ieder geval goed op gang gekomen. Alle uit de bestuursafspraken gedestilleerde actiepunten zijn opgepakt. In veel gevallen zijn de betreffende acties ook uitgevoerd.

Op vele fronten weten de partners elkaar makkelijker te vinden. Merkbaar is dat de samenwerking een impuls heeft gekregen.

Heldere verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte: Bij alle partijen is vanuit een besef om kaderstelling/toezicht enerzijds en uitvoering anderzijds te scheiden, gewerkt aan helderheid en afstemming. Ook decentralisatie van taken daar waar dit mogelijk is heeft zijn beslag gekregen (bijvoorbeeld via de SVIR). En ook zijn voor zover doelmatig enkele taken overgedragen (bijvoorbeeld bestrijding muskus- en beverratten van provincies naar waterschappen).

Beheersbaar programma voor de waterkeringen: de financiële bijdrage door de waterschappen is wettelijk verankerd. Tevens is het Programmabureau gestart voor de gemeenschappelijke aansturing van het HWBP, waarmee de rol van de waterschappen bij dit onderwerp is bevestigd.

Doelmatig beheer van de waterketen: overal in Nederland zijn samenwerkingsregio's tussen gemeenten, waterschappen en waterleidingbedrijven gevormd. In de regio's zijn stappen gezet in de afstemming op het terrein van gemeenschappelijke planvorming en uitvoering. Hierbij blijken ook innovaties een rol te spelen. De visitatiecommissie waterketen is bezig om de samenwerking binnen de regio's verder te stimuleren, zodat maximale doelmatigheidswinst kan worden bereikt.

Werkzaamheden slim combineren: Met name Rijkswaterstaat en de waterschappen hebben bepaald waar en hoe in de uitvoering van werkzaamheden efficiency kan worden bereikt. Met name de thema's vergunningverlening en handhaving; ICT; p.m. worden genoemd. Potentieel ligt hier een forse doelmatigheidswinst. Ook hier liggen kansen voor duurzaamheid en innovaties. Aan de orde is nu de implementatie van deze samenwerking, deels vooral ook in de regio's.

Het waterschapsbestuur: Opschaling van de waterschappen loopt autonoom en blijft leiden tot een geleidelijke afname van het aantal waterschappen. Wetgeving om waterschapsverkiezingen via stembusverkiezingen te laten plaatsvinden is afgerond.

Nu reeds kan worden geconcludeerd dat een financiële doelmatigheidswinst wordt bereikt. Het niveau van uitgaven bevindt zich nog onder het niveau van de verwachting die in 2011 bestond. Hiervoor zijn in de rapportage van de werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheid diverse verklaringen gegeven.

Deze tussenevaluatie van akkoord laat zien dat op alle fronten waarover afspraken zijn vastgelegd duidelijke stappen zijn gezet op het punt van een meer efficiëntere werkwijze. Bovendien laat de financiële doelmatigheidsmonitoring zien dat nu reeds een substantiële besparing wordt bereikt. Wanneer de partijen doorgaan op de ingeslagen weg, met gerichte aandacht voor een enkele stagnatie of voor een juiste doorvertaling naar de uitvoering in de regio, zal het beoogde efficiencydoel in 2020 kunnen worden bereikt. Verder wordt geconstateerd dat het BAW als instrument goed blijkt te werken bij de Nederlandse waterpartijen die voor een gezamenlijke opgave staan. Deze constatering vormt een kansrijk vertrekpunt voor de nieuwe vraagstukken in het Nederlandse waterbeheer die om een gemeenschappelijke aanpak vragen.

5. Toekomst agenda

De belangrijkste conclusie luidt dat de uitvoering van alle bestuursafspraken goed op gang is gekomen. Van daaruit lijkt het in eerste instantie geboden dat partijen voortvarend doorgaan met de gezamenlijke uitvoering van dit BAW. Nog niet alle geformuleerde acties zijn uitgevoerd. Hiervoor blijft aandacht nodig.

Ook geldt dat soms op landelijk of koepel niveau overeenstemming is over acties. Maar de doorvertaling naar de regio's en de daadwerkelijke uitvoering moet dan nog zijn beslag krijgen. Ook hiervoor verdient het aanbeveling om "de vinger aan de pols" te houden.

Een aanbeveling is ook de blijvende inschakeling van onafhankelijke instanties om de voortgang te monitoren en beoordelen, zoals bijvoorbeeld de COELO bij de berekening van de financiële doelmatigheidswinst en de visitatiecommissie voor de voortgang in de samenwerking in de waterketen.

Het is zeker gewenst om na de volgende geplande tussenevaluatie in 2016 te beoordelen of nog steeds de gewenste koers wordt gevaren.

De succesvolle en intensieve samenwerking tussen de BAW partners vormt een kansrijk vertrekpunt om nieuwe vraagstukken in het Nederlandse waterbeheer in gezamenlijkheid te agenderen en hierover vervolgens eventuele (bestuurlijke) afspraken te maken. Bij deze nieuwe vraagstukken kan met name worden gedacht aan het geven van een samenhangend antwoord op de aanbevelingen uit de OESO studie naar de watergovernance in Nederland. Maar ook aan de verankering van de binnenkort te nemen Deltabeslissingen.

Bij de uitvoering van het BAW is het aan te bevelen meer accenten te leggen op duurzaamheid en innovatie, en tevens de samenwerking met DLG te intensiveren.

Specifiek voor de aanpak van de regionale wateroverlastproblematiek verdient het aanbeveling om vóór 2015 de zogenaamde restopgave nader in beeld te brengen.

Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep evaluatie BAW

- Jacques Vermaas (I&M) voorzitter
- Marlou van Dijk (I&M) secretaris
- Lucia Luijten (tot 18 november 2013)/Franc van der Steen (I&M)
- Pieter-Jan Bus (RWS)
- Hendrik-Jan IJsinga (Vewin)
- Reginald Grendelman (VNG)
- Peter Jasperse (IPO)
- Leen Oosterom (Unie van Waterschappen)