

Tweede tussentijdse evaluatie Bestuursakkoord Water

mei 2017

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Bestuursakkoord Water 2011	3
1.2	Bewaken voortgang tot nu toe.....	4
1.3	Tweede tussentijdse evaluatie BAW 2016.....	4
2.	Conclusies	6
3.	Resultaten	11
3.1	Heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte	11
3.2	Beheersbaar programma voor de waterkeringen: het Hoogwaterbeschermingsprogramma	14
3.3	Doelmatig beheer van de waterketen	16
3.4	Werkzaamheden slim combineren	20
3.5	Het Waterschapsbestuur.....	22
3.6	Financiële doelmatigheidswinst.....	24
	Bijlage 1: Werkwijze tussentijdse evaluatie	25

1. Inleiding

1.1 Bestuursakkoord Water 2011

In 2011 is het Bestuursakkoord Water (BAW) 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) met als doel de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Met de uitvoering van het Bestuursakkoord is een doelmatigheidswinst beoogd die tot 2020 geleidelijk oploopt tot jaarlijks € 750 miljoen ten opzichte van 2010. Minder bestuurlijke drukte, heldere verantwoordelijkheden en slim samenwerken staan centraal in de afspraken. De eerste tussentijdse evaluatie van deze bestuurlijk afspraken (die lopen tot en met 2020) vond plaats in 2013. Bij de presentatie van de uitkomsten daarvan in 2014 in 'Water in Beeld 2013' is aangekondigd dat in 2016 een tweede tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden.

Aanleiding om destijds het BAW te sluiten waren de grote opgaven die op de watersector afkwamen. Grote investeringen werden voorzien op het gebied van waterveiligheid, zoetwatervoorziening, wateroverlast, stedelijk waterbeheer, waterketen en waterkwaliteit. De verwachting was dat wanneer er geen maatregelen genomen zouden worden de totale jaarlijkse kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen zou stijgen van 7 miljard euro in 2010 naar 8 à 9 miljard euro in 2020. Terwijl tegelijkertijd de beschikbare middelen van het Rijk en de decentrale overheden onder druk stonden.

Met de uitvoering van de maatregelen in het BAW wordt ernaar gestreefd de doelmatigheidswinst op te laten lopen tot jaarlijks 750 miljoen in 2020. Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit 450 miljoen euro in de waterketen, waarvan 380 miljoen euro bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen euro bij drinkwaterbedrijven, en 300 miljoen euro in het beheer van het watersysteem door Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

De maatregelen die in het BAW genomen worden om die doelmatigheidswinst te behalen richten zich op de volgende onderdelen:

- Heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte;
- Beheersbaar programma voor de waterkeringen: het Hoogwaterbeschermingsprogramma;
- Doelmatig beheer van de waterketen;
- Werkzaamheden slim combineren;
- Het waterschapsbestuur.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003, het geactualiseerde NBW uit 2008 en het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 hebben de basis gelegd voor dit BAW. Daarnaast is de bestuursovereenkomst Deltaprogramma, die in september 2014 is afgesloten, gekoppeld aan dit BAW.

1.2 Bewaken voortgang tot nu toe

Belangrijk onderdeel van het BAW is de afspraak 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 door de werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst (MFD-rapportage).

De voortgang wat betreft de BAW-afspraken werd jaarlijks in mei gerapporteerd aan de Tweede Kamer in Water in Beeld. Met ingang van 2016 wordt gerapporteerd in de Staat van Ons Water. Daarin wordt ingegaan op zowel de voortgang per actie als de kwantitatieve voortgang in doelmatigheidswinst. Deze voortgang wordt opgehaald via de Stuurgroep Water, Programmteam Water en de werkgroepen.

In 2013 vond de eerste tussentijdse evaluatie van het bestuursakkoord plaats. Dit was een tussenstap in de looptijd van het BAW en bestreek de periode 2011 tot en met 2013. Die evaluatie bestond uit twee delen. Het eerste deel deed een uitspraak over de lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst en bestond uit de MFD-rapportage, die mede was gebaseerd op de drie benchmarks in de waterketen. Het tweede, meer algemene deel, ging na in hoeverre de doelen en afspraken werden waargemaakt. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de partners elkaar goed weten te vinden en dat de onderlinge samenwerking herkenbaar een stimulans heeft gekregen. Wel bleek dat nog niet alle geformuleerde acties waren uitgevoerd en dat op landelijk- of koepelniveau overeenstemming was over acties maar dat de doorvertaling naar de regio's en de daadwerkelijke uitvoering deels nog zijn beslag moest krijgen. De organisaties lagen op koers waar het de afspraken over een gematigde lasten-/kostenontwikkeling en de te realiseren doelmatigheidswinst betrof.

Daarnaast heeft de Visitatiecommissie Waterketen in 2014 haar onderzoek naar de waterketen afgerond en geconcludeerd dat de afgesproken BAW-doelen ten aanzien van doelmatigheid met enige extra inspanning door de sector in 2020 haalbaar zijn.

1.3 Tweede tussentijdse evaluatie BAW 2016

Deze evaluatie is de tweede tussenevaluatie van het BAW. Deze gaat verder waar de evaluatie in 2013 is geëindigd. De vraag die centraal staat is wat er in de periode van 2013 tot nu bereikt is. *Maken we met het huidige proces de doelen en afspraken uit het BAW 2011 waar?* Deze evaluatie kent eenzelfde invulling als de evaluatie in 2013. Zie bijlage 1 voor de beschrijving van de werkwijze.

Naast dit kwalitatieve onderzoek dat zich richt op het proces rond de gemaakte afspraken, is er net als in 2013, ook een kwantitatief spoor dat onderzoekt hoe het staat met de ontwikkeling van de lokale lasten en de bereikte en de te verwachte doelmatigheidswinst. Dat kwantitatieve spoor is ingevuld door de werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst. De resultaten van beide sporen worden opgenomen in de Staat van het Water die in mei 2017 naar de Tweede Kamer wordt gezonden.

De bestuursovereenkomst Deltaprogramma die in september 2014 is afgesloten en is gekoppeld is aan het BAW, wordt in deze tussentijdse evaluatie niet meegenomen. Dit omdat de deltaprogramma-afspraken nog niet zo lang geleden zijn gemaakt en het Deltaprogramma een eigen monitoringsprogramma heeft, '*meten, weten, handelen*'.

2. Conclusies

De afgesproken acties zijn uitgevoerd

Op één na zijn alle acties uit het Bestuursakkoord Water uitgevoerd of niet meer relevant als gevolg van verdere beleidsontwikkeling. Zie onderstaande tabel waarin de voortgang, zoals jaarlijks gerapporteerd in *Water in Beeld* en de *Staat van Ons Water*, is samengevat. Alleen de actie over het bereiken van de doelmatigheidswinst loopt nog door tot 2020. De evaluevaluatie van het BAW zal daarom geen kwalitatief onderdeel meer bevatten maar zich concentreren op de gerealiseerde doelmatigheidswinst en de gematigde lasten-/kostenontwikkeling.

Tabel 1: Actietabel Bestuursakkoord Water

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BAW algemene acties							
B1	Jaarlijkse rapportage BAW in Water in beeld ¹						
B2	Procesafspraken bezuiniging/herijking natuurbeleid	●					
B3	Evaluatie NBWa m.h.o. aanbevelingen uitvoering	●					
B4	Evaluatie uitvoering BAW			●			●
BAW Monitoring							
B5	Plan van aanpak monitoring doelmatigheidswinst	●					
BAW monitoring kaders, plannen en toezicht							
B6	Voorstel integratie water-, ruimte- en milieuplannen	●					
B7	Voorstel inhoud beheerprogramma's RWS en waterschappen	●	○				
B8	Wijze van opstellen/actualiseren SGBP's en ORBP's	●					
B9	Voorstel evt. wijziging in taken voor zwemwater	●	○				
B10	Normering regionale (kanaal)dijken					●	
B11	Besluit toedelen vaarwegbeheer			●			
B12	Wetswijziging Waterwet cs i.v.m. toezicht, kaders, etc.		●				
B13	Besluit overdracht wegenbeheer aan gemeenten en provincies				●		
BAW waterkeringen							
B14	Vervangen afspraken opslagpercentage		●				
B15	Overdracht financieel risico X projecten HWBP		●				
B16	Nagaan doelmatigheidsprikkels via projectbijdrage	●					
B17	Plan van aanpak nHWBP	●					
B18	Uitwerking wijze van toetsen en rapporteren	●					
B19	Besluit over vervolg Veiligheid Nederland in Kaart		●				
B20	Zeggenschap waterschap bij programmering, etc.	●					

¹ Met ingang van 2016 in De Staat van Ons Water.

B21	Voorstel gezamenlijke uitvoeringsorganisatie RWS en waterschap		●					
B22	Wetsvoorstel aanpassing financiering en toetsing		●					
BAW waterketen								
B23	Nut en noodzaak voorschriften gemeentelijk rioleringsplan		●					
B24	Afspraken samenwerking afvalwaterketen		●					
B25	75% zuiveringskringen effectief en doelmatig			●				
B26	Gezamenlijke kennisagenda voor de waterketen	●						
B27	Aanpassen zorgplicht inzameling stedelijk afvalwater							●
B28	Wegnemen belemmeringen samenwerking in waterketen	●						
B29	Verkenning stimulering samenwerking in waterketen (visitatiecommissie)				●			
BAW samenwerking waterbeheerders								
B30	Professionalisering leidraden regionale keringen		●					
B31	Afspraken over risico- en crisisbeheersing	●						
B32	Taak Informatiehuis Water groeit naar gehele domein							●
B33	Samenwerking ICT onderzoeken				●			
B34	Verkenning gezamenlijke primaire processen inkoop		●		●			
B35	Gezamenlijk fysisch, chemisch en biologisch meetnet			●				
B36	Gezamenlijke programma's kennis en onderzoek		●					
B37	Verkenning samenwerking vergunningen en handhaving		●					
B38	Samenwerking gemeenten en waterschappen bij heffingen/belastingen		●					
B39	Gezamenlijk mobiliteitsplan		●					
B40	Overeenkomst versterking educatie				●			
B41	Overdracht van keringen en wateren	●	○					
BAW waterschapsbestel								
B42	Aanpassing belastingstelsel		●					
B43	Indirecte verkiezingen 2014	●						
B44	Kleinere besturen							
B45	Afschaffing provinciale goedkeuring kostentoedeling							●
B46	Evalueren Waterschapswet					●		

	Op koers
	Vertraagd
	Nog niet gestart
	Gestopt
	getemporeerd
●	Afgerond
○	Bijgestelde planning

De uitvoering van de doelmatigheidsdoelstelling ligt voor op de geplande koers

De resultaten van de werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheid (MFD) laten zien dat de voortgang van de doelmatigheidswinst zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water voor ligt op de geplande koers en dat de prestaties op niveau blijven of zijn verbeterd in de periode 2010-2016. Omdat de realisatie van de doelmatigheidsdoelstelling tot op heden ruimschoots wordt behaald, is de verwachting dat ook de beoogde doelmatigheidsdoelstelling zal worden gerealiseerd. Hiervoor is het noodzakelijk dat de betrokken partijen zich ook in de komende periode blijven inzetten voor het doorvoeren van efficiency en intensieve samenwerking.

Samenwerking tussen BAW-partners heeft een impuls gekregen

Alle bij het BAW betrokken partijen zijn zeer tevreden over de verbeterde samenwerking die de afsluiting van het BAW in 2011 tot gevolg heeft gehad. Partijen weten elkaar beter te vinden dan voorheen en de samenwerking heeft een flinke impuls gekregen. Bestaande samenwerkingsverbanden zijn geïntensiveerd en nieuwe samenwerkingsverbanden zijn ontstaan. De structuur bestaande uit de Stuurgroep Water, het Programmateam Water, de verschillende werkgroepen en regionale samenwerkingsverbanden draagt deze samenwerking. Deze structuur zorgt ervoor dat partijen elkaar ook weten te vinden rond nieuwe onderwerpen. Zowel op nationaal als op regionale niveau. De samenwerking rond de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het onderwerp Ruimtelijke Adaptatie dat als nieuw onderwerp in een aantal regionale samenwerkingsverbanden wordt opgepakt.

Bereikte resultaten

Heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte

De in het BAW afgesproken evaluatie grondwaterbeheer is in 2015 uitgevoerd en gaf geen aanleiding tot een wijziging in de bestaande bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de Waterwet. Sinds 2014 houdt de Unie van Waterschappen samen met het ministerie van IenM jaarlijks een enquête om inzicht te krijgen in de praktijk van de watertoets. De resultaten uit 2016 laten zien dat in totaal 7487 wateradviezen zijn uitgebracht en de waterschappen het meest tevreden zijn over het watertoetsproces bij ruimtelijke plannen die wettelijk zijn verankerd. Bij de voorbereiding van ruimtelijke visies worden waterschappen minder vaak betrokken. Ten aanzien van de afspraken over wateroverlast uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003, 2008), dat opgenomen is in het BAW, kan geconcludeerd worden dat Nederland voor 99% aan de normen voor wateroverlast voldoet en dat voor de gebieden die nu nog niet aan de norm voldoen aanvullende afspraken met de provincie zijn gemaakt. Dat wil echter niet zeggen dat het onderwerp wateroverlast hiermee is afgerond. Waterschappen, provincies en gemeenten blijven samenwerken aan dit thema. Dit is ook onderwerp van het nieuwe Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie waar momenteel in het kader van het deltaprogramma aan gewerkt wordt.

Beheersbaar programma voor de waterkeringen: het Hoogwaterbeschermingsprogramma

De afspraken over de waterkeringen uit het BAW waren ten tijden van de eerste tussentijdse evaluatie in 2013 al op hoofdlijnen gerealiseerd. De waterschappen en Rijkswaterstaat werkten samen in het gemeenschappelijke programmabureau en de financieringsafspraken waren vastgelegd in het wetsvoorstel doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming dat op 1 januari 2014 in werking trad. De afgelopen jaren is gewerkt aan een nieuwe opzet van het waterveiligheidsbeleid. De nieuwe normspecificaties voor primaire waterkeringen zijn uitgedrukt in een overstromingskans

per dijktraject. Deze nieuwe normen zijn op 1 januari 2017 wettelijk verankerd in een wijziging van de Waterwet. Dit betekent dat vanaf 2017 de eerste landelijke beoordeling van primaire waterkeringen plaatsvindt op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid, de nieuwe normen en het bijpassende, vernieuwde beoordelingsinstrumentarium. Op 18 juni 2014 zijn er afspraken gemaakt tussen het Rijk en de waterschappen over de bekostiging en inpassing van de nieuwe veiligheidsnormen. Zoals aangegeven in het Nationaal Waterplan 2016-2021 en de brief aan de Tweede Kamer van 8 juni 2016², wordt de geplande evaluatie van de afspraken over de financiering, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water, uitgesteld van 2016 naar 2023. De reden hiervoor is dat in 2023 de resultaten van de eerste landelijke beoordeling met de nieuwe normen beschikbaar zijn en dan meer bekend is over de omvang van de opgave.

Doelmatig beheer van de waterketen

In de afgelopen jaren is een cultuur ontstaan van samenwerking en kennisdeling in de waterketen, zoals de minister van IenM concludeerde in haar brief van 14 januari 2015³. Daarbij zijn ook de drinkwaterbedrijven steeds meer betrokken. De monitoring van de koepels UvW, VNG en Vewin laat zien dat de doelstellingen van gematigde lastenontwikkeling en kostenbesparingen goed op koers liggen. Daardoor ontwikkelt de lastendruk voor burgers en bedrijven zich grotendeels voor alle categorieën gunstig. De BAW-partners initiëren veel activiteiten om de onderlinge samenwerking en de interne doelmatigheid te vergroten en identificeren mogelijkheden daartoe, bijvoorbeeld in de Kansenskaart Waterketen. Hierdoor zijn nieuwe netwerken ontstaan in de regio's waarin partijen elkaar steeds beter weten te vinden en het vertrouwen groeit. Mede daardoor ligt ook het bereiken van de doelstellingen op het gebied van kwaliteit en verminderen van personele kwetsbaarheid goed op schema. Wel zijn er nog enkele belemmeringen voor innovatie in de waterketen die om oplossingen vragen en waarvoor de minister van IenM een aanpak heeft geschetst⁴.

Werkzaamheden slim combineren

Alle BAW acties uit dit hoofdstuk waren ten tijde van de eerste tussentijdse evaluatie al in uitvoering of reeds afgerond. In de jaren daarna is de samenwerking verder geïntensiveerd. Onder andere op het gebied van informatie-uitwisseling binnen het Informatiehuis Water (IHW). De afgelopen jaren concentreerde het IHW zich op het verzamelen en ontsluiten van de Kaderrichtlijn Water informatie. De komende tijd zal het IHW zich verder ontwikkelen op de domeinen waterveiligheid en waterkwantiteit. Daarnaast wordt er intensief samengewerkt op de terreinen: vergunningverlening, handhaving, toezicht houden, belastingen, personeelsuitwisseling en watereducatie.

Het Waterschapsbestuur

Op 18 maart 2015 vonden de waterschapsverkiezingen plaats. Het waren directe verkiezingen tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen. De doelstellingen voor deze combinatie van verkiezingen, een hogere opkomst en verbetering van representativiteit van het bestuur, zijn gerealiseerd. Het onderzoek naar (duurzame) financiering van het waterbeheer, inclusief het belastingstelsel van de waterschappen, is opnieuw opgepakt naar aanleiding van het OESO onderzoek over het Nederlandse Waterbeleid uit 2014.

² Tweede Kamer brief IenM/BSK-2016/104551

³ Tweede Kamer brief IenM/BSK-2015/1214

⁴ Tweede Kamer brief IenM/BSK-2015/222595

Door de verdergaande fusering van de waterschappen, is het aantal bestuurders de afgelopen jaren gedaald.

Succesfactoren BAW

Een belangrijke oorzaak van het succes van het BAW is volgens de betrokkenen de duidelijke aanleiding en het gedeelde gevoel van urgentie in 2011 om bestuurlijke afspraken te maken. De grote investeringen die toen voorzien waren op het gebied van water, terwijl tegelijkertijd de beschikbare middelen onder druk stonden, zorgde ervoor dat partijen elkaar opzochten. Ze hadden elkaar nodig om stappen voorwaarts te kunnen zetten. Door het formuleren van gezamenlijke ambities rond een overzichtelijk aantal thema's zorgde het BAW ervoor dat de focus duidelijk was.

In een intensief proces met alle partijen is het BAW tot stand gebracht. Dit intensieve proces vormde gelijk de basis voor de verdere verbetering van de samenwerking. Doordat in het BAW ook direct concrete acties waren geformuleerd en daarbij ook trekkers waren benoemd kon er direct begonnen worden met het uitvoeren van de afspraken. Waardoor ook snel resultaten geboekt konden worden. De ontstane structuur, bestaande uit de Stuurgroep Water, Programmteam Water, verschillende werkgroepen en regionale samenwerkingsverbanden, zorgde ervoor dat de uitvoering gevolgd kon worden en zaken, indien nodig, konden worden opgeschaald.

Ingezette koers vasthouden

Met de doelmatigheidsdoelstelling die op koers ligt en de goede samenwerking die ontstaan is in de afgelopen jaren, is het richting 2020 vooral van belang om de ingezette koers vast te houden.

3. Resultaten

3.1 Heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte

Doelstelling

In dit hoofdstuk van het BAW 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.

Tussenresultaten 2013

De eerste tussentijdse evaluatie van het BAW maakte melding van het feit dat was afgeweken van het oorspronkelijk plan om alleen nog maar te werken met geïntegreerde planvorming, waarbij water onderdeel zou uitmaken van de fysieke leefomgeving. Teneinde te zorgen voor onder meer een adequate implementatie van de juridische verplichtingen van diverse Europese richtlijnen, zoals de KRW, was besloten dat een afzonderlijk waterprogramma van Rijk en provincies zou blijven bestaan.

In het BAW is afgesproken dat de watertoets wordt uitgevoerd bij alle ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. In 2013 is gemeld dat de toepassing bij de inrichting van locaties adequaat verloopt.

Ten aanzien van de 480 kilometer andere dan primaire keringen in Rijksbeheer meldde de eerste tussenevaluatie dat deze nog niet voorzien waren van een beschermingsnorm tegen overstromingen, maar dat er wel voorstellen ontwikkeld waren om hier tot de norm 1:100 te komen, behoudens de trajecten waar de zogenaamde HOWABO afspraken (omgeving Den Bosch) gelden en het Amsterdam-Rijnkanaal en het kanaal Gent Terneuzen, waar de IPO normering zal worden gevolgd.

In het Bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt over de overheveling van taken en verantwoordelijkheden. In 2013 werd melding gemaakt van het feit dat de muskus- en beverrattenbestrijding als operationele taak was overgeheveld van de provincies naar de waterschappen onder gelijktijdige uitname van € 19 miljoen uit het Provinciefonds. Daarnaast werd melding gemaakt van het feit dat een aantal taken toch niet zijn overgedragen omdat onderzoek liet zien dat dat niet zou leiden tot doelmatigheidswinst of minder bestuurlijke drukte. Dat betrof de overheveling van de taken bij zwemwaterbeheer en vaarwegbeheer. Wat betreft grondwaterbeheer was afgesproken dat de verantwoordelijkheidsverdeling onderdeel is van de evaluatie van de Waterwet in 2014 en dat de bevoegdheidsverdeling inzake grondwater ook wordt betrokken in de Structuurvisie Ondergrond. In het bestuurlijk overleg van 10 februari 2014 hebben de Unie en het IPO uitgesproken niet voor een bevoegdheidendiscussie te voelen, maar gezamenlijk te inventariseren waar knelpunten en belemmeringen de samenwerking inzake grondwaterbeheer in de weg staan.

Tussenresultaten 2016

Overheveling van verantwoordelijkheden

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken de verantwoordelijkheidsverdeling rond de vergunningverlening voor de onttrekking van grondwater voor de grote industrie, drinkwaterbedrijven en warmte-koude opslag te evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd en daarover is gerapporteerd aan de Tweede Kamer op 3 juli 2015⁵. Uit de evaluatie blijkt dat de bestaande bevoegdheidsverdeling functioneert en er geen aanleiding is voor het wijzigingen van de bestaande bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de Waterwet. Het grondwaterbeheer is verdeeld over verschillende partijen, maar dat staat een goed en adequaat beheer niet in de weg. De evaluatie doet wel een aantal aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking en communicatie tussen waterschappen en provincies. Met de betrokken bestuurders van IPO, Unie en VNG is afgesproken deze aanbevelingen op te pakken. De regio's organiseren de samenwerking.

Watertoets

In het BAW is afgesproken het watertoetsproces te doorlopen bij alle ruimtelijke plannen die relevant zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Net als in 2015 heeft de Unie van Waterschappen samen met het ministerie van IenM ook in 2016 een enquête gehouden om inzicht te krijgen in de praktijk van de watertoets. Hieruit valt af te leiden dat in totaal 7487 wateradviezen zijn uitgebracht en de waterschappen het meest tevreden zijn over het watertoetsproces bij ruimtelijke plannen die wettelijk zijn verankerd (bestemmingsplan, inpassingsplan). Bij de voorbereiding van ruimtelijke visies waar geen wettelijke overlegverplichting voor geldt, worden waterschappen minder vaak betrokken. Daarnaast blijkt dat wateradviezen van waterschappen in 25 procent van de gevallen onvoldoende door andere overheden worden meegenomen en dat waterschappen onvoldoende inzicht krijgen in de mate waarin het advies ook werkelijk zijn beslag krijgt in de uitvoering.

Normering regionale (kanaal)dijken

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de provincies en het Rijk de normen voor de niet-primaire waterkeringen vaststellen en dat de waterschappen en Rijkswaterstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om de kering aan de normen te laten voldoen. Provincies hebben de niet-primaire keringen die bij waterschappen in beheer zijn reeds genormeerd in 2009. Op 1 juli 2016 heeft het Rijk de normen voor niet-primaire waterkeringen opgenomen in het Waterbesluit.

Wegbeheer

Vijf waterschappen zijn belast met wegbeheer. In het Bestuursakkoord Water was afgesproken om de eventuele overdracht hiervan aan gemeenten of provincies mee te nemen in de evaluatie van de Wet Herverdeling Wegenbeheer die in 2013 zou plaats vinden. In 2014 is echter besloten om af te zien van deze evaluatie omdat de Wet Herverdeling Wegenbeheer opgaat in de Omgevingswet en geconstateerd is dat het wettelijk kader van Wegenwet en Waterschapswet voldoende instrumenten biedt om overdracht van dit wegbeheer van waterschappen naar gemeenten of provincies mogelijk te maken.

⁵ Tweede Kamer brief IenM/BSK-2015/115265

Aanpak Wateroverlast

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003, 2008) beoogt het watersysteem 'op orde' te krijgen. Dat betekent dat onacceptabele wateroverlast wordt voorkomen door ingrepen in het ruimtelijk en het waterdomein beter op elkaar af te stemmen. Dit is veelal een kwestie van interbestuurlijke samenwerking. In het geactualiseerde NBW uit 2008 wordt onderscheid gemaakt tussen regionale wateroverlast en stedelijk wateroverlast, ieder gekoppeld aan de specifieke van toepassing zijnde klimaatscenario's uit de KNMI 2006-scenario's. Daarbij is afgesproken om weliswaar in 2015 op orde te zijn voor regionale wateroverlast en stedelijk wateroverlast aangepakt te hebben voor urgente situaties, ter beoordeling van de betrokken bestuursorganen, maar ook dat de stedelijke wateroverlastopgave uiterlijk in 2027 aangepakt is. Tevens werd de mogelijkheid geboden om moverende redenen als het benutten van meekoppelkansen en efficiencyoverwegingen pas na 2015 de regionale wateropgave aangepakt te hebben. Ook is afgesproken om de werknormen wateroverlast uit 2003 als gebiedsnormen vast te leggen in de provinciale verordeningen, waarbij eventueel gebruik werd gemaakt van afwijkende gebiedsnormen om tegemoet te komen aan specifieke situaties, zoals het Limburgse heuvelland of beekdalen.

In de afgelopen 15 jaar hebben de waterschappen veel werk verzet. Nederland voldoet inmiddels voor meer dan 99% aan deze normen. Voor de gebieden die nu nog niet aan de norm voldoen, zijn aanvullende afspraken gemaakt met de provincie. Dit wil niet zeggen dat het onderwerp wateroverlast hiermee is afgerond. Functieveranderingen, toenemende verharding en veranderende neerslagpatronen zijn voorbeelden die aanleiding kunnen zijn om opnieuw naar wateroverlast te kijken. Ook wateroverlast in de stad en de wijze waarop burgers overlast van water ervaren vormen een noodzaak om te kijken naar mogelijkheden om wateroverlast in het stedelijk gebied te verminderen. Als waterschappen, provincies en gemeenten blijven we samenwerken aan dit thema. Dit is ook onderwerp van het nieuwe Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie waar momenteel in het kader van het deltaprogramma aan gewerkt wordt.

3.2 Beheersbaar programma voor de waterkeringen: het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Doelstelling

Nederland is de best beveiligde delta ter wereld en dat willen we graag zo houden. De zorg voor onze primaire waterkeringen is van cruciaal belang. Om de delta uitstekend beveiligd te houden tegen overstromingen zijn aanpassingen afgesproken rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma (taskforce Ten Heuvelhof). Het advies van de taskforce is betrokken bij de afspraken over financiering en organisatie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Qua financiering dragen de waterschappen en het Rijk ieder voor 50% bij aan de kosten van het versterkingsprogramma van de primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen. Vanuit deze middelen kunnen waterschappen een financiële bijdrage aanvragen voor hun dijkversterkingproject van 90%. Daarnaast betaalt het uitvoerende waterschap zelf een projectgebonden bijdrage van 10% als efficiencymaatregel. 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 beoordeeld. Om tot een situatie te komen waarin alle dijkringingen volledig in beheer zijn bij de waterschappen en alle voorliggende primaire keringen in beheer bij het Rijk, worden keringen en wateren zo nodig overgedragen.

Tussenresultaten 2013

De afspraken over de waterkeringen uit het Bestuursakkoord Water waren ten tijden van de eerste tussentijdse evaluatie in 2013 al op hoofdlijnen gerealiseerd. De waterschappen en Rijkswaterstaat werkten samen in het gemeenschappelijk programmabureau en de financieringsafspraken tussen Rijk en waterschappen waren vastgelegd in het wetsvoorstel doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming dat op 1 januari 2014 in werking trad. Ook waren de waterschappen en Rijkswaterstaat al tot overdracht van keringen en wateren gekomen.

Tussenresultaten 2016

In het Deltaprogramma is de afgelopen jaren gewerkt aan een nieuwe opzet van het waterveiligheidsbeleid. Daarbij is gekozen voor een risicobenadering. Deze benadering houdt in dat de normering is gebaseerd op zowel de kans dat een overstroming zich daadwerkelijk voordoet als op de gevolgen van een eventuele overstroming. Dit maakt het mogelijk gericht te investeren in veiligheid. Bij deze nieuwe opzet is afgestapt van de systematiek met een normering per dijkring. In plaats daarvan gelden nu voor verschillende dijktrajecten verschillende normhoogten. Tevens is de overstap gemaakt van een norm gebaseerd op een overschrijdingskans (water over de dijk) naar een norm gebaseerd op een overstromingskans (water achter de dijk). In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat in het kader van het Deltaprogramma nadere afspraken zullen worden gemaakt over de financiering van de nieuwe normering. In de notitie "De bekostiging en inpassing van de nieuwe waterveiligheidsnormen" van 18 juni 2014 zijn deze afspraken tussen Rijk en waterschappen opgenomen en verder uitgewerkt.

De waterschappen en het Rijk trekken in het Hoogwaterbeschermingsprogramma samen op. Doel van deze alliantie is om de uitvoeringskracht en kennis te bundelen waardoor de doelmatigheid wordt vergroot. De ervaringen die de Programmadirectie Hoogwaterbescherming opdoet, worden benut bij de verdere ontwikkeling van de uitvoering(sorganisatie).

De Deltabeslissing Waterveiligheid bevatte nieuwe normspecificaties voor primaire waterkeringen, uitgedrukt in een overstromingskans per dijktraject. Deze nieuwe normen zijn op 1 januari 2017 wettelijk verankerd in een wijziging van de Waterwet, die het Kabinet in april 2016 heeft ingediend bij de Tweede Kamer. Dit betekent dat vanaf 2017 de eerste landelijke beoordeling van primaire waterkeringen plaats vindt op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid, de nieuwe normen en het bijpassende vernieuwde beoordelingsinstrumentarium.

Deze eerste landelijke beoordeling op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid is gereed in 2023. Dan is meer bekend over de toekomstige veiligheidsscope van het programma. Na 2023 wordt op basis hiervan bezien of aanvullende afspraken nodig zijn. Op dat moment kan ook gekeken worden of de lastenstijging en de projectgebonden bijdrage van 10% aanvaardbaar is. De geplande evaluatie in 2016 van de afspraken over de financiering, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water, is daarom uitgesteld tot 2023. Het uitstel van de evaluatie van de afspraken over financiering is opgenomen in het Nationaal Waterplan 2016-2021 en in de brief aan de Tweede Kamer van 8 juni 2016⁶.

Met de nieuwe normen verandert de prioritering. Daar is op geanticipeerd in het programma 2017-2022. De huidige projecten zijn opnieuw geprioriteerd op basis van de nieuwe normen. Projecten die al (bijna) gestart zijn, behouden hun plaats in het programma. Aan het programma 2017-2022 zijn 13 dijktrajecten toegevoegd, waarvan de veiligheid naar verwachting op basis van Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) relatief sterk afwijkt van de nieuwe norm en welke dus als meest urgent uit de volgende beoordelingsronde zullen komen. De urgentie van deze trajecten moet in 2017 worden bevestigd via een versneld veiligheidsoordeel door de beheerders en een eindoordeel door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-oordeel). De normspecificaties dienden ook al als grondslag voor het ontwerp van waterveiligheidsmaatregelen in de HWBP-projecten, op basis van de beleidsmatige verankering in de tussentijdse Wijziging van het Nationaal Waterplan, eind 2014. Keringbeheerders hielden bij het ontwerp rekening met de nieuwe normspecificaties.

⁶ Tweede Kamer brief IenM/BSK-2016/104551

3.3 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. In het Bestuursakkoord Water is het streven vastgelegd om de kostenstijging als gevolg van beleidsmatige en vervangingsopgaven te minimaliseren. De afgesproken kostenreductie (minder meer) in de waterketen loopt op tot jaarlijks €450 miljoen in 2020. Deze kostenreductie leidt voor de burger en het bedrijfsleven tot een gematigde lastenontwikkeling, omdat deze neerslaat in de rioolheffing, de zuiveringsheffing en het drinkwatertarief. Naast het beperken van de kostenstijging staan in het BAW afspraken over het verbeteren van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid. Het middel om deze doelen te bereiken is samenwerking.

Tussenresultaat 2013

In het BAW is opgenomen dat dwingende wetgeving opgesteld kan worden indien de samenwerking onvoldoende resultaat laat zien. Deze "stok-achter-de-deur" bepaling is ingevuld door middel van de zogenaamde interventieladder die de Stuurgroep Water in 2012 heeft vastgesteld. De eerste trede van deze ladder bestaat uit het horizontaal en verticaal stimuleren en ondersteunen van de samenwerking (gestart vanaf 2011). De tweede trede omvat de inventarisatie, bezoek, beoordeling en advies van de onafhankelijke Visitatiecommissie Waterketen. De volgende stap op de interventieladder biedt zo nodig verdere interventie in de vorm van een bestuurlijk gesprek op basis van de huidige bevoegdheden van provincies en uiteindelijk ingrijpen door Gedeputeerde Staten door het toepassen van interbestuurlijk toezicht.

De eerste tussenevaluatie van het BAW bevatte de tussenresultaten van de onafhankelijke visitatiecommissie onder leiding van mevrouw Peijs, die medio 2013 van start ging. Uit die tussenresultaten kwam naar voren dat van 50 samenwerkingsregio's er 17 behoren tot de koplopers, 23 tot het peloton en 10 tot de achterblijvers. Bij de drinkwaterbedrijven waren er 5 koplopers en 5 behoorden tot het peloton. Daarnaast maakte de tussenevaluatie melding van verschillende initiatieven die de regio's ondersteunen in hun zoektocht naar besparingen, waaronder de regiorapportages, de kenniscoaches, de kennisagenda en de website www.samenwerkenaanwater.nl.

Tussenresultaat 2016

De aanpak van de visitatiecommissie heeft geleid tot een duidelijke verhoogde inspanning om voldoende informatie te verstrekken, en in enkele gevallen ook tot een versnelling in het vaststellen van afspraken en plannen. Dit heeft er toe geleid dat de visitatiecommissie eind 2014 kon concluderen dat de ambities in de regio's en bij de drinkwaterbedrijven optellen tot een kostenbesparing - "minder meerkosten" - van €440 mln. per jaar in 2020. Dat ligt net onder het afgesproken doel van €450 mln. uit het bestuursakkoord. De inmiddels 49 samenwerkingsregio's van waterschappen en gemeenten kwamen uit op €355 mln. (€25 mln. minder dan afgesproken), terwijl de drinkwaterbedrijven voor €85 mln. aan besparingsambities hadden vastgelegd (€15 mln. meer dan afgesproken). De commissie rapporteerde er van overtuigd te zijn dat de afgesproken doelen - met enige extra inspanning door de sector - in 2020 haalbaar zijn. Verder stelde de commissie dat er geen aanwijzingen zijn dat de besparingen ten koste

gaan van de twee andere doelen uit het bestuursakkoord, namelijk vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit. Sterker nog: *"De besparingen die door samenwerking worden gerealiseerd, hebben tevens als voordeel dat de kwetsbaarheid afneemt en de kwaliteit verbetert."*

De koepels hebben positief gereageerd op het rapport van de visitatiecommissie. Volgens de koepels UvW, VNG en Vewin hebben de BAW-partners laten zien dat samenwerking van onderop in regionale verbanden tot successen kan leiden als het gaat om de kosten, de kwaliteit en de kwetsbaarheid, die ten goede komen aan de burgers en de bedrijven: *"Het rapport van de visitatiecommissie laat zien dat we trots kunnen zijn op de behaalde resultaten."* De minister van IenM concludeert in haar brief van 14 januari 2015 aan de Tweede Kamer dat we op de goede weg zijn: *"De afgelopen jaren is een cultuur ontstaan van samenwerking en kennisdeling. De komende jaren zal de nadruk komen te liggen op het implementeren van de besparingsambities via bijbehorende maatregelenprogramma's."*

Een van de aanbevelingen van de visitatiecommissie was om druk te houden op de uitvoering van de plannen. Hier is in de ogen van de commissie een rol weggelegd voor de koepels, bijvoorbeeld door de voortgang te meten en deze te rapporteren aan de Tweede Kamer. De koepels UvW, VNG en Vewin hebben deze handschoen opgepakt en rapporteren in De Staat van Ons Water jaarlijks over de resultaten van het Bestuursakkoord Water voor de waterketen.

Deze rapportage is gebaseerd op de resultaten van een enquête die door alle regio's en drinkwaterbedrijven is beantwoord. Daarbij wordt gevraagd naar de ambities en resultaten op het gebied van kostenbesparingen, de kwaliteit (professionaliteit) en vermindering van de kwetsbaarheid. Hieruit blijkt dat eind 2016 de besparing op de jaarlijkse kosten van de gemeenten en waterschappen samen 295 miljoen euro was. Dat betekent dat op dat moment 78% van de beoogde kostenbesparing in de afvalwaterketen uit het BAW (380 miljoen euro) was gerealiseerd. De getotaliseerde kostenbesparingen van de drinkwaterbedrijven bedroeg eind 2016 89 miljoen euro, hetgeen betekent dat van de beoogde besparing van 70 miljoen euro 127% is gerealiseerd. Op het gebied van de kwaliteit blijkt dat de waterschappen en gemeenten gemiddeld inmiddels 63% van de eigen ambitie hebben gerealiseerd. Voor de drinkwaterbedrijven is de gemiddelde realisatie 77%. Voor de gemeenten en waterschappen geldt dat zij gemiddeld inmiddels 57% van de eigen ambitie hebben gerealiseerd op het gebied van kwetsbaarheid. De drinkwaterbedrijven hebben gemiddeld 84% van de eigen ambitie gerealiseerd.

Overall is in 2016 het door de koepels gerapporteerde beeld dat:

- Op basis van de huidige inzichten kan worden geconcludeerd dat het realiseren van de doelstellingen van gematigde lastenontwikkeling en kostenbesparingen in de periode tot en met 2016 goed op koers ligt.
- De belastingopbrengsten en kosten stijgen hierdoor minder sterk dan bij het afsluiten van het Bestuursakkoord Water in 2011 werd verwacht.
- De lastendruk van de burgers en bedrijven die voortvloeit uit de kosten die Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven maken, ontwikkelt zich grotendeels voor alle categorieën gunstig.
- De BAW-partners ontplooiën veel initiatieven die de onderlinge samenwerking intensiveren en de interne doelmatigheid vergroten.

- Ook liggen de drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen op koers bij het bereiken van de doelstellingen op het gebied van kwaliteit en verminderen van personele kwetsbaarheid in de waterketen (drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering).

Een van de constatering van de visitatiecommissie was dat de nadruk van samenwerking vaker ligt in de afvalwaterketen en dat de drinkwaterbedrijven moeite hebben om in de samenwerking aan te haken. Sinds dit signaal is de samenwerking in de (afval)waterketen inclusief de drinkwaterbedrijven toegenomen. Om de drinkwaterbedrijven meer in de samenwerking in de waterketen te betrekken hebben de koepels de Kansencarta Waterketen opgesteld, waarin 16 praktijkvoorbeelden worden gepresenteerd waarin gemeenten en waterschappen samenwerken met drinkwaterbedrijven. De kansencarta is op 7 oktober 2015 door de koepels aan de minister van IenM overhandigd.

In een bestuurlijke bijeenkomst op 27 oktober 2016 waar zo'n 90 bestuurders van waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven aanwezig waren zijn de voortgang in de regionale samenwerking, de landelijke thema's en de uitdagingen besproken voor 'de tweede helft' van het Bestuursakkoord Water. In de bestuurlijke bijeenkomst werd gediscussieerd over onder meer klimaatverandering, eventuele nieuwe bestuurlijke afspraken en een gedeelde toekomstvisie. De bestuurlijke bijeenkomst vindt sinds 2015 jaarlijks plaats.

Daarnaast faciliteren de koepels de samenwerking door het organiseren van bijeenkomsten, waarvan een aantal specifieke themabijeenkomsten gericht is op de samenwerking met de drinkwaterbedrijven, zoals de themabijeenkomst over waterkwaliteit (Breda) en de bijeenkomsten over asset management (Ammerstol/Bergambacht en Zwolle). Tweemaandelijks vinden daarnaast regiobijeenkomsten plaats voor de ambtelijke trekkers van gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Deze werkwijze via de aanwijzing van ambtelijke trekkers leidt tot stimulering van regionale samenwerking en maatregelenprogramma's van onderop. Hierdoor zijn nieuwe netwerken ontstaan in de regio's. Partijen weten elkaar steeds beter te vinden, werken meer samen en het vertrouwen groeit. Dit werkt zo goed dat ook nieuwe wateropgaven binnen deze netwerken aan de orde komen. Het onderwerp klimaatadaptatie en de huidige verkenning van een handreiking voor een gezamenlijk investeringsprogramma zijn hier voorbeelden van.

Informatie-uitwisseling wordt gefaciliteerd via kenniscoaches en het digitale platform samenwerkenaanwater.nl. Via de website www.samenwerkenaanwater.nl zijn ter inspiratie en lering een groot aantal praktijkvoorbeelden toegankelijk. Deze activiteiten worden in de komende periode uitgebouwd. Ook hebben de koepels UvW, VNG en Vewin in 2015 een tweede editie van het blad Waterkracht uitgegeven. Dit blad onderstreept de steeds verdergaande samenwerking in de waterketen, zoals die zich de afgelopen jaren in het kader van het Bestuursakkoord Water heeft ontwikkeld.

De Adviescommissie Water leverde in april 2015 een advies aan de minister waarin ze stelt dat Nederland een goed functionerend waterketensysteem heeft tegen relatief lage kosten. De waterketen wordt in de toekomst echter geconfronteerd met extra opgaven door onder andere klimaatverandering, noodzakelijke vervanging van infrastructuur en hogere waterkwaliteitseisen vanwege nieuwe problematiek zoals medicijnresten in water.

Grondstoffenschaarste en het energievraagstuk maken dat in de waterketen in toenemende mate aandacht is voor het terugwinnen van energie en grondstoffen. De AcW acht het urgent om de waterketen in de toekomst verder te verduurzamen en betaalbaar te houden. Dat kan door innovaties en betere samenwerking. De minister van IenM heeft aangegeven een substantiële bijdrage te willen leveren aan het innovatieklimaat in de waterketen. Onder andere door ruimte te bieden via de Omgevingswet en de Crisis- en Herstelwet en door via Green Deals ruimte te bieden voor maatwerk en experimenten⁷.

Hoewel er optimisme is over het behalen van de gestelde doelen en er in de praktijk steeds meer wordt samengewerkt tussen de organisaties in de waterketen, constateert de minister van IenM in haar brief van 25 november 2015 aan de Tweede Kamer een aantal belemmeringen voor innovaties in de waterketen. Dit betreft de koepelvrijstelling BTW, de financiering van innovaties, klantprocessen en bestaande financiële (compensatie)regelingen. In de brief wordt tevens geschetst hoe de belemmeringen worden aangepakt.

⁷ Tweede Kamer brief IenM/BSK-2015/222595

3.4 Werkzaamheden slim combineren

Doelstelling

Bij dit thema gaat het om het bereiken van doelmatigheidswinst in de bedrijfsvoering van de uitvoerende organisaties; voornamelijk bij 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

In de eerste tussentijdse evaluatie van het BAW was al aangegeven dat alle afgesproken acties behorende bij dit thema gezamenlijk zijn verkend en de geplande acties al waren uitgevoerd of in uitvoering. Op de volgende terreinen werd er samengewerkt: professionalisering van de leidraden normeringen, crisisbeheersing, informatievoorziening, inkoop en aanbesteden, meetnetten en laboratoria, belastingsamenwerking, vergunningverlening en handhaving, mobiliteit, overdracht van keringen en opleidingen. Daarnaast werd aangekondigd dat er actief gezocht zou worden naar verdere kansen voor samenwerking.

Tussenresultaat 2016

De samenwerking is in de jaren daarna verder geïntensiveerd. Op het gebied van informatievoorziening heeft het Informatiehuis Water (IHW) verder gestalte gekregen. Het IHW is een gezamenlijk initiatief van de waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat. Het IHW werkt aan uniforme, toegankelijke en bruikbare informatie over water. De afgelopen periode is dit gerealiseerd voor waterkwaliteit: het IHW heeft de Kaderrichtlijn Water informatie verzameld en ontsloten via het Waterkwaliteitsportaal. Om tijdig alle benodigde gegevens in de Stroomgebiedbeheerplannen te kunnen verwerken is zowel op de waterbeheerders als op het IHW een stevig beroep gedaan. De inzameling en actualisering van gegevens is conform de planning verlopen. Het IHW ontwikkelt zich de komende tijd door op de domeinen waterveiligheid en waterkwantiteit. De efficiëntere organisatie van het informatiebeheer zorgt voor kwaliteitsverbetering en kostenbesparing. Op 26 november 2015 is de samenwerkingsovereenkomst door het bestuur van het Informatiehuis Water getekend om de samenwerking weer voor 2 jaar voort te zetten.

De acties uit de samenwerkingsovereenkomst tussen de waterschappen en Rijkswaterstaat op het gebied van vergunningverlening en handhaving zijn in de afgelopen periode verder uitgebouwd en veel projecten zijn inmiddels in de beheerfase gekomen. Zo is in 2015 SAW@, een nieuw ICT-systeem dat vergunningverleners en handhavers ondersteunt in hun werkproces, stapsgewijs in gebruik genomen. Met dit systeem worden gegevens gecentraliseerd en werkprocessen uniform gemaakt. Het systeem is nu in gebruik bij Rijkswaterstaat en negen waterschappen.

In 2015 ondertekenden Rijkswaterstaat en de Unie van Waterschappen een samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot het houden van toezicht bij Brzo (besluit risico's zware ongevallen) bedrijven. Rijkswaterstaat en zes regievoerende waterschappen hebben nu concrete afspraken gemaakt over de samenwerking bij deze inspecties. Dit initiatief past in de koers die de organisaties volgen om slim samen te werken. Dat moet leiden tot verhogen van kwaliteit, verlagen van de kosten en

verminderen van kwetsbaarheden. De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen zal de komende jaren met name gericht zijn op het versterken van de regionale samenwerking, de implementatie van de kwaliteitscriteria Waterbeheer en de Omgevingswet.

Een aantal keringen is succesvol overgedragen. Zo is de Balgstuw Ramspol in 2014 overgedragen van waterschap Groot-Salland naar Rijkswaterstaat. Een paar overdrachten zijn nog niet afgerond, zo is de overdracht van areaal op de eilanden Terschelling, Ameland en Vlieland door de minister uitgesteld met vijf jaar (tot 2019). Afronding van andere nog lopende overdrachten wordt in de komende jaren voorzien.

Op het gebied van belastingsamenwerking tussen gemeenten en waterschappen gebeurt veel, in verschillende vormen en op verscheidene vlakken. Er zijn nu twaalf structurele samenwerkingsverbanden waar 21 waterschappen aan deelnemen en 111 gemeenten. De toename in het aantal samenwerkingsverbanden en het aantal deelnemers illustreert het belang dat onderkend wordt door waterschappen en gemeenten om samen te werken. Er zijn vele voordelen aan samenwerking. De recente studie 'Lasten van (samen) belasten' van IPSE Studies en van CAOP/Erasmus Universiteit Rotterdam (2015) bevestigt dat. Uit de studie blijkt dat de voordelen van schaalvergroting afhangen van de omvang van de deelnemende organisaties. Uit de analyse blijkt een optimum van om en nabij de 230.000 objecten, maar de verwachte kostenbesparing is vooral groot voor gemeenten met minder dan 30.000 objecten. De onderzoekers constateren voorts dat indien naast gemeenten ook een waterschap deelneemt in de samenwerking een duidelijk verbeterd effect zichtbaar is. Een verklaring die voor de hand ligt is dat er bij samenwerking tussen gemeenten en waterschappen ook synergie-effecten optreden, omdat dubbele werkzaamheden, zoals het gegevensbeheer, wegvallen.

Personeelsuitwisseling komt steeds meer op gang. Sinds de start in 2011 is er onder de vlag van Platform Water ontmoet Water (WOW) ruim 85.000 uur aan langdurige (intensieve) uitwisseling gefaciliteerd. Daarnaast hebben er meer dan 750 meeloopdagen plaatsgevonden. Kenmerkend voor langdurige uitwisseling is dat medewerkers een concrete klus oppakken in een andere organisatie. De waterschappen en Rijkswaterstaat zijn bij een groot deel van deze uitwisselingen betrokken. In 2016 zijn regionale ontmoetingen georganiseerd. Tijdens deze ontmoetingen is met de genodigden van waterschappen en Rijkswaterstaat het gesprek aangegaan over wat de vraagstukken zijn en hoe we in de regio meer gebruik kunnen maken van elkaars kennis en kwaliteiten onder andere door middel van personele uitwisseling.

Samenwerking op het gebied van watereducatie vindt plaats binnen de Human Capital Agenda (HCA). Doel hiervan is om jongeren bekend te maken met de mogelijkheden van werken in de watersector en de instroom van jonge professionals op het benodigde peil te brengen. Daarnaast is in 2014 de Stuurgroep Watereducatie opgericht die zich inzet op het structureel versterken en verankeren van watereducatie in het basis- en middelbaar onderwijs.

3.5 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

De eerste tussenevaluatie van het BAW liet zien dat de opschaling van de waterschappen geleidelijk verder is gegaan van 26 waterschappen in 2011 naar 23 in 2014 en dat verdere opschaling plaats vindt daar waar waterschappen tot de conclusie komen dat een opschaling maatschappelijk rendement oplevert (financieel, kwalitatief of/en verminderde kwetsbaarheid).

Daarnaast werd in die tussenevaluatie al duidelijk gemaakt dat, in tegenstelling tot eerdere afspraken in het BAW over indirecte waterschapsverkiezingen, er een wetsvoorstel door het Parlement was vastgesteld waarmee directe verkiezingen voor de waterschappen werden geregeld gelijktijdig met de verkiezingen voor de Provinciale Staten⁸.

Ook de afspraak dat het kabinet zou komen met voorstellen om te komen tot kleinere besturen van gemeenten, waterschappen en provincies was komen te vervallen door de kabinetswisseling in 2012. In het volgende regeerakkoord lag de nadruk meer op het aantal besturen.

Ook een wijziging van het belastingstelsel dat was opgenomen in het BAW was niet langer aan de orde. In het BAW was opgenomen dat een wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen nodig was 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 zouden vormen. In oktober 2011 had de Unie van waterschappen deze voorstellen aan de staatssecretaris van IenM aangeboden. De staatssecretaris is in 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.

Tussenresultaat 2016

De Wet aanpassing waterschapsverkiezingen is op 1 juli 2014 in werking getreden (Staatsblad 2014, 184). De gecombineerde Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen hebben op 18 maart 2015 voor het eerst plaats gevonden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de (logistieke) organisatie van de verkiezingen voor de waterschappen. Dat is in 2015 goed verlopen. De doelstellingen van het samenvoegen van beide verkiezingen waren een hogere opkomst en een verbetering van de representativiteit van het bestuur. De opkomst voor de waterschapsverkiezingen is met ruim 43% bijna verdubbeld ten opzichte van de vorige verkiezingen in 2008. De organisatie van de verkiezingen is goed verlopen⁹.

⁸ Tweede Kamer, 2012–2013, 33 719, nr. 3

⁹ Tweede Kamer, 2014–2015, 31 142, nr. 51

Uit het campagne effectonderzoek, dat BZK heeft laten uitvoeren, komt naar voren dat driekwart van de Nederlanders het een goed idee vindt dat de verkiezingen voor de Provinciale Staten en de waterschappen gecombineerd zijn. De helft van de onderzochte Nederlanders is ook van mening dat de kans groter is dat ze gaan stemmen voor deze verkiezingen nu ze gecombineerd zijn. De minister van BZK heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat de doelstellingen die zijn geformuleerd in de memorie van toelichting bij de Wet aanpassing waterschapsverkiezingen, zijn behaald¹⁰.

Aanleiding voor de evaluatie van de Waterschapswet waren de verkiezingen en het belastingstelsel. De wijze van verkiezen is inmiddels aangepast en de waterschapsverkiezingen zijn inmiddels geëvalueerd (zie hierboven). De minister van I&M heeft een advies gevraagd aan de Adviescommissie Water (AcW) over de samenstelling van het waterschapsbestuur, in het bijzonder de systematiek van de geborgde zetels. Het advies is op 7 juli 2015 door de AcW uitgebracht.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de OESO wordt momenteel onderzoek gedaan naar de financiering van het Nederlands waterbeheer op de lange termijn¹¹. Het onderzoek naar de mogelijke aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen door de Commissie Aanpassing Belastingstelsel van de Unie van Waterschappen maakt hier onderdeel van uit.

Met betrekking tot de schaalvergroting van waterschappen geldt dat dit een autonoom proces van onderop is geweest. In het Bestuursakkoord is gesteld dat opschaling geen doel op zich is, maar dat de doelmatigheidswinst voorop staat. Geleidelijk is de opschaling van waterschappen in Nederland verder gegaan van 26 waterschappen in 2011 naar 22 waterschappen in 2017. De waterschappen Groot Salland en Reest en Wieden zijn sinds 1 januari 2016 gefuseerd tot waterschap Drents Overijsselse Delta. De waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas zijn per 1 januari 2017 gefuseerd tot Waterschap Limburg. Door een aantal fusies is het aantal waterschapsbestuurders verminderd, van 684 in 2012 naar 622 in 2016. Hiermee is het fusieproces grotendeels voltooid. Nieuwe fusies leiden niet altijd meer tot substantiële kostenbesparingen doordat de waterschappen op veel terreinen onderling nauw samenwerken. Daarnaast leidt een te ver doorgevoerde schaalvergroting tot minder gebiedskennis, grotere bureaucratie en minder direct contact met de belanghebbenden bij het waterschapswerk¹².

In het Bestuursakkoord is afgesproken dat de provinciale goedkeuring van de kostentoedelingsverordening ten behoeve van de watersysteemheffing (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet) wordt geschrapt. Dit is opgenomen in de wijziging van de Waterwet (nieuwe normering primaire waterkeringen).

¹⁰ Tweede Kamer, 2014–2015, 31 142, nr. 51

¹¹ Tweede Kamer, 2014–2015, 27 625, nr. 340

¹² Visie openbaar bestuur: "Waterbestuur dat werkt" (Unie van Waterschappen, 2015)

3.6 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 de Staat van Ons Water 2016. De conclusies in deze rapportage luiden als volgt:

- De voortgang van de doelmatigheidswinst zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water ligt voor op de geplande koers. Dit blijkt uit de ontwikkeling van de opbrengsten van de heffingen en de drinkwaterkosten. Deze ontwikkeling blijft in de periode 2010-2016 namelijk duidelijk onder de lijn van de BAW-prognose. Hiermee wordt de afgesproken doelmatigheidsdoelstelling tot op heden ruimschoots gerealiseerd en ontwikkelen ook de heffingen voor burgers en bedrijven gematigder dan zonder het BAW het geval zou zijn;
- Ondanks dat de realisatie van de doelmatigheid voorligt op de afgesproken koers, lijken de prestaties niet te lijden onder het versneld realiseren van de doelmatigheidsdoelstelling. Integendeel, want de prestaties blijven op niveau of zijn in de periode 2010-2016 verbeterd;
- Als gevolg van de doelmatigheidsdoelstelling zijn de betrokken partijen voortvarend aan de slag gegaan door buiten de geijkte kaders te zoeken naar manieren om kosten te besparen en hiermee aan de doelstelling te voldoen. Met name gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben geleerd om door middel van een intensievere samenwerking, toegenomen efficiency en verbeterde assetmanagement, de kosten te verminderen;
- Omdat de realisatie van de doelmatigheidsdoelstelling tot op heden ruimschoots wordt behaald, wordt verwacht dat ook de beoogde doelmatigheidsdoelstelling zal worden gerealiseerd. Hiervoor is het noodzakelijk dat de betrokken partijen zich ook in de komende periode blijven inzetten voor het doorvoeren van efficiency en intensieve samenwerking.

Bijlage 1: Werkwijze tussentijdse evaluatie

Deze tussentijdse evaluatie is uitgevoerd door de BAW-partners in 2016. Hiervoor is een werkgroep opgericht waarin alle partners zijn vertegenwoordigd. De Stuurgroep Water is de formele opdrachtgever voor deze evaluatie en het Programmateam Water Breed gedelegeerd opdrachtgever.

Centrale vraag in deze evaluatie is: Maken we met het huidige proces de doelen en afspraken uit het BAW 2011 waar?

Deze evaluatie evalueert de doelen en afspraken op het gebied van:

- Heldere verantwoordelijkheden en minder bestuurlijke drukte;
- Beheersbaar programma voor de waterkeringen: het Hoogwaterbeschermingsprogramma;
- Doelmatig beheer van de waterketen;
- Werkzaamheden slim combineren;
- Het waterschapsbestuur.

Literatuurstudie, interviews en groepsgesprekken vormen de basis van deze kwalitatieve evaluatie. Voor de literatuurstudie is gebruik gemaakt van onderstaande rapportages:

- Evaluatie BAW 2013
- Rapport Visitatiecommissie Waterketen plus aanbiedingsbrief minister van IenM (Tweede Kamer, vergadering 2014-2015, 28966, nr. 28)
- Jaarlijkse rapportages Water in beeld/Staat van Ons Water
- MFD-rapportages
- Monitoring in de waterketen (VNG-Unie-Vewin)
- Onderzoek wateroverlast – evaluatie NWB
- Diverse benchmarks
- Evaluatie art 12
- Jaarlijkse rapportages over HWBP in het Delta Programma
- OESO-rapport: Water governance in the Netherlands – fit for the future?
- Evaluatie van de praktijk van het grondwaterbeheer
- Evaluatie indirect lozingen

Daarnaast zijn interviews gehouden met sleutelpersonen, zijn achterbannen van de koepels geraadpleegd en gesprekken gevoerd in de volgende werkgroepen en stuurgroepen:

- Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheid
- Platform Slim Samenwerken Waterbeheer
- Stuurgroep Drinkwater, Riolering, Afvalwaterzuivering en bestuur (DRAB)
- Cluster MRE
- Directeurenoverleg HWBP
- Kernteam Ons Water