

VOORSTEL AAN HET ALGEMEEN BESTUUR

2010RGW139 bijlage 1

1. Voorstel

Met dit voorstel vragen wij u, om een intentiebesluit uit te spreken voor een fusie tussen de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem en dit standpunt ter kennis te brengen van Gedeputeerde Staten van de provincies Gelderland en Utrecht.

Geconstateerd is dat wil het waterschap zijn huidige ambitieniveau blijven vasthouden en zich blijven ontwikkelen de optie versterkt zelfstandig en de optie fusie het meest naar voren komt. Op basis van de onderliggende rapporten komt de optie fusie het beste aan de eisen van de ontwikkelingen en ontwikkelopgaven tegemoet.

Het intentiebesluit is een strategische uitspraak over de wenselijkheid van een fusie tussen beide waterschappen. Integratie op het niveau van het beleid en uitvoering in het komende fusieproces zal in het voorjaar verder uitgewerkt worden. Centraal hierbij staat het formuleren van een visie op het fusieproces.

1.1. Inleiding

De vraag naar een fusie van beide waterschappen komt voort uit de constatering dat zowel Waterschap Veluwe, als Waterschap Vallei & Eem relatief kleine spelers zijn in een steeds complexere wereld met netwerken van organisaties en overheden, en mondiger burgers die enerzijds een bijna absolute veiligheid eisen en anderzijds om transparantie en verantwoording vragen. In de omgeving van de waterschappen spelen belangrijke ontwikkelingen en omvangrijkere opgaven op het gebied van de 3 kerntaken: waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid (Nat. Bestuursakkoord Water, uitvoering KRW, uitwerking Deltacommissie, Ruimte voor de Rivier). Daarnaast hebben we ook te maken met een veranderende arbeidsmarkt (vergrijzing en ontgroening). De ervaring is dat binnen het waterschap een kwetsbaarheid te zien is op functies in de primaire processen en dat het steeds moeilijker wordt om goede mensen te vinden en vast te houden: de aantrekkelijkheid van het waterschap als werkgever neemt af. Daarentegen willen de waterschappen met hun eigen inbreng en deskundigheid gewaardeerd worden als waterautoriteit. Kijken we naar omvang, (gebieds)karakteristieken en historie, dan zijn Waterschap Vallei & Eem en Waterschap Veluwe als het ware natuurlijke partners. Nadat beide waterschappen vanuit deze overwegingen gestart waren met de verkenning om te komen tot nauwe samenwerking of fusie, werden zij in 2009 geconfronteerd met de wens van de rijksoverheid – t.g.v. de economische crisis - om € 100 miljoen te besparen bij de waterschappen. Efficiencyvergroting en opschalen zijn belangrijke lijnen waarlangs de noodzakelijke besparingen te realiseren zijn. De ontwikkelingen die met recente rijksbesluiten onontkoombaar worden, waren al ingezet met de geschetste autonome ontwikkeling bij Veluwe en Vallei & Eem.

In dit voorstel worden chronologisch de verschillende stappen, argumenten, besluiten en bijbehorende inhoudelijke conclusie weergegeven vanaf de start in mei 2008 voor de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem.

Het voorstel wordt afgesloten met een doorkijk naar de besluitvorming van de provincies en de mogelijke vervolgstappen bij beide waterschappen. Het Algemeen Bestuur van het Waterschap Veluwe behandelt dit voorstel op 18 januari, dat van Vallei & Eem op 21 januari 2010.

2. Start onderzoek verdere samenwerking

Na een geslaagde samenvoeging van de belastingafdelingen van de drie waterschappen, Vallei & Eem, Veluwe en Zuiderzeeland in het voorjaar van 2008 zijn de mogelijkheden om te komen tot uitbreiding van de samenwerking verkend door een werkgroep van de drie secretaris-directeuren en hun plaatsvervangers. De drie dijkgraven gaven hier sturing aan.

De conclusie in mei 2008 was voor de Algemeen Besturen van Vallei & Eem en Veluwe aanleiding om de mogelijkheden tot verregaande samenwerking of fusie tussen deze twee waterschappen nader te laten onderzoeken. Zuiderzeeland heeft besloten om niet verder mee te gaan in het onderzoek omdat de bestuurlijke dynamiek in de Flevopolder, de inhoudelijke vraagstelling en bestuurscultuur anders is. Daarom biedt voor Zuiderzeeland een fusie onvoldoende meerwaarde.

In juni 2008 is opdracht gegeven om te onderzoeken of een intensieve samenwerking c.q. fusie tussen Veluwe en V&E meerwaarde heeft. Bij dit onderzoek zijn medewerkers van beide organisaties nauw betrokken geweest. Voor de verschillende werkprocessen zijn werkgroepen opgestart, waarin het onderzoek is uitgevoerd. In november 2008 rapporteerde WagenaarHoes hierover met het rapport: 'Onderzoek naar intensieve samenwerking of fusie'.

3. Inhoud rapport WagenaarHoes

Naar aanleiding van de geconstateerde externe ontwikkelingen en interne beperkingen, onderzocht organisatieadviesbureau WagenaarHoes samen met de waterschappen vier scenario's voor verdere samenwerking. In acht ambtelijke werkgroepen is onderzoek gedaan naar het huidige functioneren van de waterschappen in het licht van bovengenoemde ontwikkelingen. In de werkgroepen zijn de vier varianten voor de toekomst geanalyseerd en gewaardeerd in relatie tot de ontwikkelingen:

- a. *Zelfstandigheid*: Het waterschap blijft zelfstandig en samenwerking wordt niet structureel uitgebreid;
- b. *Bundeling van bedrijfsvoeringprocessen*; De waterschappen blijven zelfstandig. De ondersteunende processen worden gebundeld in een nieuw in te richten organisatie;
- c. *Bundeling van alle processen*; De waterschappen blijven zelfstandig. De uitvoerings- en ondersteuningprocessen worden gebundeld in een nieuw in te richten organisatie. Het bestuur ondersteunt door een eigen unit is opdrachtgever richting de nieuwe organisatie;
- d. *Fusie*: De waterschappen worden beide geïntegreerd op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Ad. a. Zelfstandigheid:

Deze variant betekent dat geconstateerde kwetsbaarheden niet worden weggenomen. Op termijn zijn investeringen hierin onvermijdelijk. Deze zullen gepaard gaan met kostenstijgingen. Een andere voorwaarde is het bijstellen van ambities omdat de organisatie te klein zal zijn. Ook de positie ten opzichte van de ketenpartners is onvoldoende stevig.

Ad b. Bundeling van bedrijfsvoeringprocessen:

Deze variant geeft geen oplossing voor de geconstateerde kwetsbaarheden in de primaire processen, kent een relatief kleine efficiency winst in relatie tot het totale werkpakket van de waterschappen. Ook zal hier een ambitie overweging aan de orde zijn omdat de omvang van de uitvoeringsprocessen niet wordt vergroot. Idem voor de positie richting ketenpartners.

Ad c. Bundelen van alle processen:

Door het volledig in elkaar schuiven van de organisaties worden kwetsbaarheden in belangrijke mate weggenomen, de kwaliteit neemt toe en het waterschap kan inspelen op genoemde actuele ontwikkelingen rondom waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid. Op het gebied van efficiency is het voordeel bescheiden. Er wordt weliswaar efficiencywinst geboekt door het bundelen van de volledige organisaties, maar beide waterschappen dienen een onderdeel

bestuurlijke opdrachtgeving in te richten. Bovendien is er sprake van twee besturen met de bijbehorende kosten. De bestuurlijke schaal neemt niet toe in deze variant waardoor het ambtelijke bereikte voordeel van meer gewicht zich niet bestuurlijk kan doorvertalen. Geconcludeerd is dat er geen grote verschillen zijn in de identiteit en of opgave die aanleiding zouden kunnen vormen om de bestuurlijke verschillen te accentueren, door alleen ambtelijk de organisaties ineen te schuiven.

Ad. d: Fusie:

Deze variant is identiek aan het bundelen van alle processen waarbij ook de besturen worden samengevoegd. Hierdoor wordt de verbeterde bestuurlijke positie en gewicht gecombineerd met de vergrote slagkracht van het ambtelijk apparaat.

Conclusie

WagenaarHoes adviseert als uitkomst van het onderzoek te kiezen voor een fusie. Redenen waarom fusie een betere keuze is dan het bundelen van alle processen zijn:

- Er is er geen bijzondere reden om te kiezen voor samenwerking. Die zou moeten zitten in verschillende opgaven per gebied, maar de opgaven zijn gelijklopend. Er zijn dus geen opgaven die beter kunnen worden opgepakt in samenwerking in plaats van door middel van een fusie, omgekeerd geldt dit wel.
- De ambities van de waterschappen vragen om een stevigere positie, die zowel tot uitdrukking moet komen in een grotere organisatie als in een opgeschaald bestuur. Het eerste wordt wel door een bundeling geboden, het tweede niet.
- Het is het voor beide waterschappen van belang de kosten zo laag mogelijk te houden. Hoewel bundeling van alle processen zeker een positief effect heeft op de efficiency, geldt dit effect bij een fusie in veel sterkere mate.

WagenaarHoes tekent hierbij aan nog geen doorrekening te hebben gemaakt van de financiële consequenties. Die vraag is in een later stadium door beide waterschappen zelf opgepakt. De uitkomsten van die verkenning leest u in de bijlage 'Vergelijking Financiën', samengevat in paragraaf 8.4.

4. Besluit bestuur Waterschap Veluwe

Het algemeen bestuur van Waterschap Veluwe besprak hetzelfde voorstel van WagenaarHoes op 26 november 2008. Geconcludeerd werd dat dit rapport een eerste aanzet is met de constatering een aantal modellen nader uit te werken. Er zijn voordelen t.a.v. de schaalgrootte en er zijn interessante besparingsmogelijkheden. In de vergadering bleek er behoefte aan een nadere verkenning die dieper op het onderwerp ingaat. In de vergadering is gevraagd om aanvullende informatie over:

- De (consequenties voor de) tariefsontwikkeling en ontwikkeling van reserves;
- De kwetsbaarheid van (functies in) de huidige organisatie.

Toegezegd werd na een eerste bespreking met de twee gedeputeerden van de provincie Gelderland en de provincie Utrecht het bestuur opnieuw te informeren.

Men besloot in te stemmen met de vervolgonderzoeken en de resultaten daarvan aan te bieden aan het nieuwe algemeen bestuur in de eerste helft van 2009.

5. Besluit bestuur Waterschap Vallei & Eem

Het Algemeen Bestuur heeft kennis genomen van de rapportage WagenaarHoes en was van mening – gezien de verkiezingen – dat het niet de tijd was voor een definitief besluit. Het algemeen bestuur heeft op 27 november 2008 besloten:

- a. De “rapportage onderzoek naar mogelijkheden tot intensieve samenwerking of fusie” en de rapportages van de vervolgonderzoeken aan te bieden aan het nieuwe Algemeen Bestuur in het eerste half jaar van 2009;
- b. Te onderzoeken wanneer het moment van verandering opportuun is;
- c. Te onderzoeken wat nodig is om als een “versterkt” zelfstandig waterschap te blijven voortbestaan;
- d. In te stemmen met de vervolgonderzoeken:
 - i) Organisatie vergelijking Vallei & Eem en Veluwe;
 - ii) Strategische vergelijking primair beleid van beide waterschappen;

In de besluitvorming in D&H op 22 oktober 2009 is opdracht gegeven voor drie verdiepende onderzoeken:

- iii) Vergelijking financiën;
- iv) Vergelijking van primair beleid op tactisch niveau;
- v) Mogelijke besparingen in de bedrijfsvoering als gevolg van de fusie;
- vi) Gevolgen fusie voor de lastendruk.

e. De provincies op korte termijn te informeren over de onderzoeksresultaten.

6. Vervolgstappen in 2009

Naar aanleiding van de bestuurlijke bespreking van de WagenaarHoes-rapportage en aansluitend op de vorming van nieuwe besturen na de verkiezingen, zijn in 2009 aanvullende stappen in de verkenning gezet. Beide (nieuwe) besturen ontvingen begin 2009 de rapportage van WagenaarHoes bij de introductie met het overdrachtdossier.

Beide waterschappen zonden op 15 januari 2009 een brief aan Gedeputeerde Staten van Gelderland en Utrecht. In de brief zijn de provincies geïnformeerd over het voornemen van beide waterschappen en is naar randvoorwaarden en/of kaders voor het vervolgproces gevraagd. Naar aanleiding van deze brief hebben beide gedeputeerden de dijkgraven uitgenodigd voor een informeel overleg op 4 februari. In dat overleg gaven de provincies aan dat vanuit hun wettelijke bevoegdheid zij de regie over het proces overnamen en zelfstandig onderzoek wilden doen naar nut en noodzaak van een fusie. In juli 2009 is door de provincies opdracht gegeven voor een Bestuurskrachtmeting (BKM) bij beide waterschappen als onderbouwing van een provinciaal standpunt.

6.1. Het juiste moment van opschalen

De stappen van de provincies leidden er toe dat de waterschappen niet zelfstandig over de planningsagenda kunnen beslissen. Daardoor is ook de vraag naar een opportuun moment anders geworden. Dit is nog verder versterkt als gevolg van een parallelle ontwikkeling: de Actie Storm. Denkrichting is steeds geweest dat de datum van 1 januari 2013 een logisch moment zou kunnen zijn, in verband met de verkiezingen van een nieuw Algemeen Bestuur. Wanneer het kiesstelsel wijzigt zijn wellicht anderen momenten even opportuun. Voor de medewerkers is het belangrijk om spoedig duidelijkheid te krijgen geven over het moment en de wijze waarop de fusie tot stand zal komen. Dit om onnodige onrust en verloop te voorkomen.

6.2. 'Versterkt' zelfstandig waterschap

De optie om als een "versterkt" zelfstandig waterschap te blijven voortbestaan – een optie genoemd in het bestuur van Vallei & Eem - betekent dat het scenario zelfstandigheid wordt aangehouden waarbij de geconstateerde kwetsbaarheden door investeringen worden weggenomen. In het kader van de Actie Storm zou dit betekenen dat indien de omliggende waterschappen wel opschalen, Vallei & Eem of Veluwe snel het kleinste waterschap van Nederland is. Hierdoor zullen de nodige investeringen in vergelijking met andere waterschappen op een steeds minder doelmatige schaal gemaakt worden. Dit zal negatieve consequenties hebben voor onze rol als aantrekkelijk werkgever en onze ambitie om een effectief en efficiënt waterschap te zijn ondergraven.

6.3. Bestuurskrachtonderzoek

In september is het bestuurskrachtonderzoek gestart met een feitenonderzoek aan de hand van analyses van de beleidsdocumenten van beide waterschappen en interviews met waterschappers. In het onderzoek zijn in november een aantal kwaliteitsdebatten gevoerd met Dijkgraaf en Heemraden, een afvaardiging van het Algemeen Bestuur, het Management Overleg en externe functionele relaties. Op basis van deze stappen is een tussenrapportage opgesteld. Deze is de input voor een debat waarin van externe experts de mening wordt gevraagd over de toekomstige bestuurskracht met betrekking tot de ontwikkelopgaven.

Planning is dat het rapport eind februari gereed zal zijn. De uiteindelijke bestuurskrachtmeting is gebaseerd op de tussenrapportage en de uitkomsten van het debat met externe experts. Op

hoofdpijnen zijn de conclusies uit de tussenrapportage hieronder verwoord. De uiteindelijke uitkomst van het proces was bij het schrijven dit voorstel nog niet bekend.

Samengevatte conclusie tussenrapportage BKM onderzoek Vallei & Eem

Het waterschap is sterk in het realiseren van doelen op reguliere opgaven. Het waterschap doet dit voortvarend en realiseert een belangrijk deel van de doelen. Het waterschap wordt ervaren als een betrouwbare organisatie in de taakuitvoering. Om dit vast te houden zijn maatregelen nodig om de kwetsbaarheden te verkleinen of te beperken.

De samenwerking wordt nu als goed ervaren. Het waterschap is aanspreekbaar op zijn taken, denkt en werkt positief mee aan nieuwe ontwikkelingen. Het waterschap doet dit wel vanuit een strikte benadering van de eigen verantwoordelijkheid. Dit wordt als minder proactief en integraal ervaren. Deze benadering zal in de toekomstige complexere projecten en gebiedsprocessen als een beperking worden ervaren. Beter zou zijn dat het waterschap zijn verantwoordelijkheid neemt vanuit een breder perspectief.

De ontwikkelopgaven (KRW, Deltaprogramma, NBW en Integratie Waterketen) hebben betrekking op grote maatschappelijke vraagstukken die het waterschap overstijgen, maar waarin water een grote rol speelt. Dit stelt nieuwe eisen aan het functioneren van het waterschap betreffende de 'voorkant' van de opgaven: de visie-, beleid- en planvormingsfase. Dit betekent andere en meer intensieve vormen van samenwerking met functionele relaties.

Dit vraagt investeringen op de rolinvulling als bestuurder en organisatie/werkgever in kwalitatieve (nieuwe en andere competenties) en kwantitatieve (uitbreiding in capaciteit). Bij deze investeringen zullen de kosten voor de baat uit gaan en zal de efficiëntie minder gemakkelijk te meten zijn: de kostenvoordelen liggen verder in de toekomst en/of vallen wellicht ten bate aan andere partners. Hierdoor kan spanning ontstaan op de ambitie om de lasten voor ingezetenen zo laag mogelijk te houden.

Samengevatte conclusie tussenrapportage BKM onderzoek Veluwe

B& A Consultancy rapporteert dat Waterschap Veluwe sterk is in het realiseren van doelen op reguliere opgaven als het beheer en onderhoud van watersystemen, onderhoud en exploitatie van zuiveringstechnische werken, vergunningverlening en handhaving keur en planvorming, zoals het project Ruimte voor de Rivier. Het waterschap pakt de ontwikkelopgaven voortvarend aan en realiseert ook daar een belangrijk deel van de doelen. Het waterschap wordt ervaren als een betrouwbare organisatie, sterk in de rollen van uitvoerder/beheerder, regelgever/handhaver, dienstverlener en bestuurder. Het continueren van de kwaliteiten in deze rollen vraagt om maatregelen van het waterschap om de kwetsbaarheid en de daarmee gepaard gaande afbreukrisico's te verkleinen of te beperken.

De ontwikkelopgaven krijgen in de aankomende periode verder hun beslag in de vorm van (nieuwe) projecten en daaruit voortvloeiende beheer- en onderhoudswerkzaamheden van het waterschap. Deze opgaven hebben betrekking op grote maatschappelijke vraagstukken die het waterschap overstijgen, maar waarin water een grote rol speelt, zoals benoemd in de KRW, de adviezen van de Deltacommissie, het NBW-actueel en de rijkvisie op waterketen. Deze opgaven met bijbehorende complexe en grote projecten stellen nieuwe eisen aan het functioneren van het waterschap, vooral in de beleidsvoorbereiding. Deze eisen richten zich specifiek op de rol van het waterschap Veluwe als medeoverheid/partner en in het verlengde/als afgeleide daarvan op de rollen van bestuurder en organisatie/werkgever.

Het waterschap zal zijn kwaliteit als uitvoeringsorganisatie op de reguliere opgaven in de aankomende periode moeten handhaven. Het waterschap zal de invulling van de rol van medeoverheid/partner bestuurlijk en ambtelijk moeten versterken. Het waterschap zal een steviger positie moeten innemen en krijgen in het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld om de belangen van het water op een kwalitatief hoog niveau te kunnen blijven behartigen en invullen en op te kunnen treden als waterautoriteit. Dit vraagt investeringen op de rolinvulling als bestuurder en organisatie/werkgever in kwalitatieve (nieuwe en andere competenties) en kwantitatieve (uitbreiding in bestuurlijke en ambtelijke capaciteit). Met andere woorden: zonder een investering in de rol van bestuurder en van organisatie/werkgever zal het waterschap minder snel en minder stevig de rol van medeoverheid/partner kunnen invullen.

7. Momentum

Met een intentiebesluit tot fusie kunnen beide waterschappen meer sturing geven aan dit proces. Een fusie gaat onze beide waterschappen primair aan. Reden om daarover een eigenstandig besluit te nemen en verrassingen te voorkomen.

Het voorlopig tussenresultaat van de bestuurskrachtmeting geeft aan dat beide waterschappen goed toegerust zijn voor de reguliere opgaven. Voor de ontwikkelopgaven is versterking nodig. Deze conclusie is vrijwel identiek aan de input van de waterschappen in de bestuurskrachtmeting. Dit was de reden waarom de provincies gevraagd is zich uit te spreken over de wenselijkheid van een fusie. Het bestuurskrachtonderzoek spreekt zich nog niet uit over de oplossing om de ontwikkelopgaven goed te realiseren. Maar gegeven de inzet van het Rijk en de Waterschappen in het kader van de Actie Storm om het aantal waterschappen te halveren, lijkt fusie de meest logische uitkomst. Immers met opschaling (fusie) verhoog je de efficiency en grotere organisaties hebben meer slagkracht om de taken uit te voeren.

Het is mogelijk dat vanuit de Actie Storm na de fusie tussen onze beide waterschappen een verdere opschaling nodig is, naar verwachting zijn we dan wel de nodige jaren verder. Zoals hierboven al beschreven wordt voorgesteld om hier niet met een fusiebesluit op te wachten. Een fusie tussen onze beide waterschappen past in elk toekomstig groeiscenario.

Door een intentiebesluit van beide Algemeen Besturen voordat het bestuurskracht onderzoek gereed is, wordt een positief en duidelijk bestuurlijke signaal afgegeven over de richting en draagvlak van een fusie van beide waterschappen. Daarnaast geeft een besluit nu ook helderheid naar de medewerkers in beide organisaties en kan snel aan vervolgstappen gewerkt gaan worden. Een fusiebesluit zal ook een extra impuls geven aan onze huidige samenwerking. Onze toekomstige schaalgrootte kan direct ingezet worden om nu al voordelen te halen uit centrale inkoop, afsluiten raamcontracten e.d.

8. Parallele ontwikkeling: Actie storm

In september zijn de waterschappen in het kader van de Voorjaarsnota van het kabinet door de staatssecretaris uitgenodigd om te komen met een voorstel tot een doelmatiger en rationeler waterbeheer. Dit in het kader van een bijdrage aan de bezuinigingstaakstelling van het Rijk. Het voorstel moest eind 2009 gereed zijn en leiden tot besluitvorming met een efficiencyverbetering in 2011. Door de staatssecretaris zijn als inhoudelijke suggesties meegegeven: het verder sluiten van de afvalwaterketen; opschalen van de waterschappen; verdere samenwerking; wegnemen overlap tussen de bestuurlijke lagen en het aanscherpen van de onderlinge taakafbakening.

Als randvoorwaarden golden:

- De maatregelen dienen tenminste € 100 miljoen op de rijksbegroting aan besparingen op te brengen in 2011 zonder stijging in de lokale lastendruk;
- Aansluiten bij de belevingswereld van bedrijfsleven en burgers;
- Een stabiele financieringsstroom in het licht van het Deltaprogramma.

In november hebben de waterschappen via de Unie van Waterschappen geantwoord met een perspectief tot 2020 voor een efficiënt en duurzaam waterbeheer tegen lagere maatschappelijke kosten. De belangrijkste voorstellen van de waterschappen zijn:

- De integrale verantwoordelijkheid rond de waterkeringen op zich nemen (Het Hoogwaterbeschermings programma) en samenwerken met Rijkswaterstaat;
- Bindende afspraken met gemeenten over de afvalwaterketen;
- Het ontlasten van de provincies van de waterbeheertaken waardoor in de waterkolom nog twee bestuurlijke lagen overblijven;
- Het overnemen van de muskusrattenbestrijding van de provincies;
- Realisatie vormen regionale belastingkantoren.

Om deze ontwikkelingen goed te borgen wordt schaalvergroting van de waterschappen doorgezet. Door deze maatregelen neemt de bestuurlijke drukte af en ontstaat meer transparantie voor

burgers en bedrijven. Ook door het in stand van houden van doelfinanciering van de waterschappen blijft een stabiele financieringsstroom gehandhaafd. Met de uitvoering hiervan wordt door het inderdieneffecten uit opschaling en verdergaande samenwerking mogelijk om verder stijging van de lastendruk bij gelijkblijvende ambities tegen te gaan.

Op 11 december heeft het Kabinet in een brief aan de Tweede Kamer op het voorstel gereageerd. De hoofdlijn hiervan: ten aanzien van het voorstel om de provincies te ontlasten van hun taken in het waterbeheer houdt het kabinet een slag om de arm, verwijzend naar de komende grote heroverwegingsoperatie. Positief wordt gereageerd op de voorstellen voor de overname van de primaire keringen taak. Om een verdere stijging van de waterschaplasten door de verschuiving van financiering te voorkomen zal hiertegenover de doelmatigheidswinst uit de afvalwaterketen moeten staan. Aanvullend ondersteunt het kabinet de verdere samenwerking tussen de waterschappen en RWS. Ook ondersteunt het de voorgenomen opschaling. Vooruitlopend op wettelijke aanpassingen om een en ander mogelijk te maken zullen bestuurlijke afspraken gemaakt worden. Voor uw informatie is de brief van het kabinet als bijlage bij dit stuk gevoegd (over deze brief werd u medio december al geïnformeerd).

De door het Rijk ingecalculerde besparing van € 100 miljoen op de rijksbegroting per 2011 betekent door een verschuiving van lasten een even grote lastenverzwaring voor de waterschappen. Deze lastenverzwaring mag niet doorberekend worden in de belastingtarieven, want dat zou een ongewenste lastenverzwaring betekenen voor burgers en bedrijven. Dit vraagt dat snel en sterk wordt ingezet op efficiencywinst. Een fusie kan daar in belangrijke mate aan bijdragen.

In de brief van het kabinet spreekt de staatsecretaris over een mogelijke opschaling op stroomgebiedsniveau. De betekenis van het kabinetsvoornemen voor de fusie/samenvoeging van Veluwe en Vallei & Eem kan zijn dat de uiteindelijke gewenste schaalgrootte nog niet wordt bereikt. Dit zou een argument zijn om met een besluit te wachten. Echter beide waterschappen waren voor dit proces al sterk op elkaar georiënteerd. Dit is sinds mei 2008 verder versterkt. Tevens richt het kabinetsvoornemen zich op een perspectief na 2016. Effectief zouden beide waterschappen dan nog 7 jaar op de huidige schaal moeten doorgaan. Een schaal waarvan is geconstateerd dat deze niet meer zal voldoen. Om die reden is de voorkeur om de voorgenomen fusie verder vorm en inhoud te geven. Wel realiseren we ons dat in het licht van de kabinetsbrief dit geen eindpunt zal zijn. Belangrijk is de dynamiek in het oog te houden in het kader van grote investeringen, huisvesting en aankopen door het gefuseerd/samengevoegd waterschap.

Met in het achterhoofd de in de kabinetsbrief gewenste opschaling is op verschillende niveaus met vertegenwoordigers van omliggende waterschappen gesproken over de toekomstige ontwikkelingen en over de plaats van de voornemens van Veluwe en Vallei & Eem daarin. In het algemeen kunnen we zeggen dat andere waterschappen een fusie van Vallei & Eem en Veluwe zien als een no regret-maatregel, die past in toekomstige ontwikkelingen.

9. Vervolgonderzoek verschillen

Parallel aan het bestuurskrachtonderzoek deden beide waterschappen samen enkele aanvullende onderzoeken, met als doel openstaande vragen te beantwoorden en kansen en bedreigingen bij een toekomstige invulling van de fusie zo goed mogelijk te verkennen. Het gaat hierbij om

- Organisatievergelijking Vallei & Eem en Veluwe
- Strategische vergelijking primair beleid van beide waterschappen
- Vergelijking financiën
- Vergelijking van primair beleid op tactisch niveau
- Mogelijke besparingen in de bedrijfsvoering als gevolg van de fusie
- Gevolgen fusie voor de lastendruk

Deze documenten zijn los van elkaar te lezen.

In de onderzoeken zijn overeenkomsten en verschillen geconstateerd mbt de beleidscycli, aansturing en financiën. Geconstateerd is dat de verschillen overbrugbaar zijn. Op welke wijze invulling hieraan wordt gegeven, wordt na het intentiebesluit verder uitgewerkt. Aandachtspunt in de uitwerking is behoud en het verder ontwikkelen van de huidige regionale verankering.

In het kader van dit voorstel vatten wij hieronder de uitkomsten van de vergelijkingen samen.

9.1. Organisatievergelijking Vallei & Eem en Veluwe

Waterschap Vallei & Eem ligt voor ca. 50% in de provincie Gelderland en voor ca. 50% in de provincie Utrecht. Waterschap Veluwe ligt vrijwel helemaal binnen de provincie Gelderland, ca. 4% ligt in de provincie Overijssel. Beide waterschappen hebben dezelfde kerntaken, geen van beide waterschappen heeft de taak wegbeheer. Binnen Vallei & Eem liggen twee vaarwegen, binnen Veluwe geen.

Beide besturen tellen 5 Heemraden en hebben 26 leden van het Algemeen Bestuur, de fractieomvang van de lijsten in het algemeen bestuur verschilt over het algemeen niet veel tussen de twee waterschappen. Met betrekking tot bestuurlijke processen zijn er geringe verschillen, zo kent Waterschap Veluwe commissievergaderingen, Vallei & Eem heeft ter voorbereiding op besluitvorming door het Algemeen Bestuur, informatieve vergaderingen.

Waterschap Vallei & Eem is sinds 2008 procesgericht georganiseerd met een stafafdeling en zeven afdelingen. Waterschap Veluwe kent het sectorenmodel met drie sectoren en tien afdelingen. Voor de uitvoering participeren beide waterschappen in Tricijn Belastingen, in het gemeenschappelijk hydrologisch laboratorium en het fysisch/chemisch laboratorium. Voor de muskusrattenbestrijding werkt Waterschap Veluwe samen met de Gelderse waterschappen in een gemeenschappelijke regeling, Vallei & Eem deelt de muskusrattenbestrijding met Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden. In De visie en ambitie delen beide waterschappen de brede kijk en het streven naar samenwerken en innovatie.

Conclusie: Vergelijken we beide organisaties, dan springen geen grote verschillen in het oog.

9.2. Strategische vergelijking primair beleid van beide waterschappen

De waterplannen komen sterk overeen, qua thema's en wat betreft de aandacht voor cultuurhistorie, recreatief (mede)gebruik, landschap, innovatie en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een duidelijk inhoudelijk verschil is hoe de twee waterschappen ruimte voor water creëren; Waterschap Veluwe zoekt de oplossing in de watergangen met het integrale concept van 'Robuust Watersysteem', terwijl Vallei & Eem met waterbergingsgebieden het water de ruimte wil geven. Deze keuze is te verklaren vanuit de verschillen in gebiedskenmerken. Het hydrologisch systeem bij Vallei & Eem, in combinatie met dichtere bevolkingsdruk beperkt de mogelijkheden voor het concept 'Robuust Watersysteem';

De positionering van de waterschappen in het gebied ten opzichte van burgers, belangenorganisaties en medeoverheden is zeer vergelijkbaar. In het gebied van Vallei & Eem is de afstemming met medeoverheden in de waterketen georganiseerd via het Platform Water Vallei en Eem. Waterschap Veluwe kiest voor bilaterale afstemming met individuele gemeenten.

Wat betreft de evaluatie van en rapportage over de uitvoering van het strategische beleid, lijkt de aanpak van Vallei & Eem meer gericht op een cyclisch proces van doen, evalueren en aanpassen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om te leren en de strategie van beleid en uitvoering aan te passen. Waterschap Veluwe is hierin minder uitgesproken, al zal evaluatie in de tweejaarlijkse rapportagecyclus wel een belangrijke rol spelen.

Conclusie: Verschillen die er zijn in de inhoud tussen de plannen en positie die de waterschappen kiezen, zijn accentverschillen; er klinken geen tegenstellingen door in het strategische, primaire beleid van Veluwe en Vallei & Eem.

9.3. Vergelijking van primair beleid op tactisch niveau

Met betrekking tot de (tactische) uitvoering van het primair beleid is er een verschil in de norm voor watergangen die de waterschappen zelf onderhouden. Veluwe heeft meer kleine watergangen in onderhoud dan Vallei & Eem. Ook is er een verschil in het onderhouden van watergangen in het stedelijk gebied. In het stedelijk gebied onderhoudt Veluwe 100% van de watergangen, Vallei & Eem 50%. Binnen de taak Waterzuivering werkt Waterschap Veluwe bij de bouw van de rwzi's met een grotere overcapaciteit.

9.4. Vergelijking financiën

Wat betreft de planning & control cyclus wijken beide waterschappen niet veel van elkaar af. Ook wat betreft de omvang van de exploitatiebegroting zijn de twee waterschappen vergelijkbare organisaties. Waterschap Veluwe kent voor de periode 2011/2013 hogere bruto investeringen,

veroorzaakt door de projecten primaire waterkeringen in het kader van Ruimte voor de Rivier. Waterschap Vallei & Eem kent geen tariefsdifferentiatie voor de categorie Gebouwd, Waterschap Veluwe wel. Voor de watersysteemheffingen zijn de tarieven bij Vallei & Eem lager dan bij Veluwe, maar het tarief voor de zuiveringsheffing is lager bij Veluwe. Waterschap Veluwe kent (momenteel) hogere reserves dan Waterschap Vallei & Eem.

Onderstaande inschattingen zijn het resultaat van een expert benadering. De feitelijke besparingen en besparingsmogelijkheden zullen blijken na inrichting van de nieuwe organisatie en de bedrijfsvoering. Beïnvloeding van de mogelijke besparingen is mogelijk als gevolg van externe ontwikkelingen (bijvoorbeeld Actie Storm: integratie afvalwaterketen).

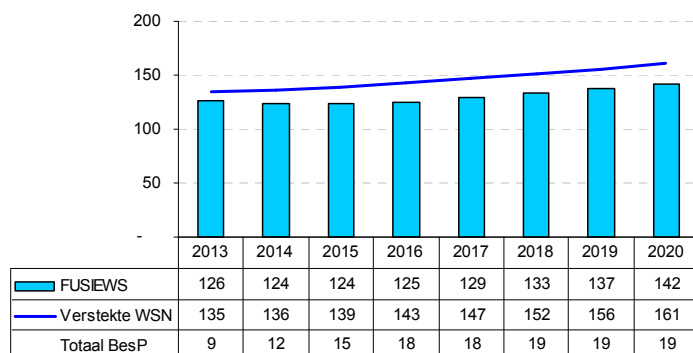
Mogelijke besparingen in de bedrijfsvoering als gevolg van de fusie

Uitgaande van een fusie op bijvoorbeeld 1 januari 2013 en van de opgetelde meerjarenramingen in de begrotingen 2010 zal het nieuwe waterschap in 2013 een financiële omvang hebben van ongeveer € 128 miljoen.

In het Rapport van WagenaarHoes is voor de variant zelfstandigheid de verwachting uitgesproken dat de kosten van het waterschap met minimaal 5% (\pm € 7 miljoen) stijgen. Dit is boven op de huidige stijging voorzien in de meerjarenramingen van de twee waterschappen.

Als beide waterschappen fuseren wordt een besparingspotentieel op bedrijfsvoering van \pm € 11 miljoen verwacht. Dit door minder personele kosten en het feit dat door de grotere omvang investeringen, diensten en leveringen van derden tegen betere voorwaarden uitgevoerd worden. De verwachting is dat deze besparingen als gevolg van frictie- en integratiekosten pas vanaf volledig 2016 gerealiseerd worden. Het totale besparingspotentieel zal in 2016 opgelopen zijn tot \pm € 18 miljoen.

In onderstaande grafiek wordt dit besparingspotentieel gevisualiseerd als het 'gat' tussen de optelling van de twee versterkte, zelfstandige waterschappen (lijn) en het fusiewaterschap (kolom).



Afhankelijk van de bestuurlijke besluitvorming genoemd onder vergelijking van primair beleid op tactisch niveau kunnen deze besparingen variëren. Daarnaast is nog geen rekening gehouden met de effecten van de Actie Storm.

Gevolgen fusie voor de lastendruk

Het totale effect van besparingen en de kostentoedeling geven de burgers en (industriële) bedrijven in het gebied van het nieuwe waterschap een voordeel in 2016. Dit effect wordt voor de belastingplichtigen in Vallei & Eem gedempt, doordat in het gebied van het nieuwe waterschap een groter deel van de bevolking en economische bedrijvigheid is geconcentreerd in het westen. De effecten variëren per categorie.

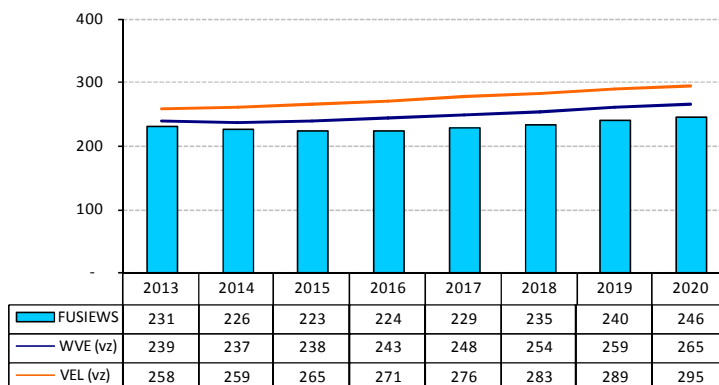
Reserves

Op basis van de huidige meerjarenraming zal er bij waterschap Veluwe eind 2012 \pm € 11,5 miljoen aan tariefsegalisatiereserves zijn. Bij Waterschap Vallei & Eem is de tariefsegalisatiereserve nihil. Inzet van deze tariefsegalisatiereserve komt vanaf 2013 ook ten goede aan de belastingplichtige binnen het voormalig gebied van Waterschap Vallei & Eem. Vooral nog is in de berekening geen rekening gehouden met inzet van die reserves.

Daarnaast hebben beide waterschappen aan het eind van 2012 een algemene reserve van \pm € 10 miljoen (waarvan \pm € 7 miljoen bij Waterschap Vallei & Eem).

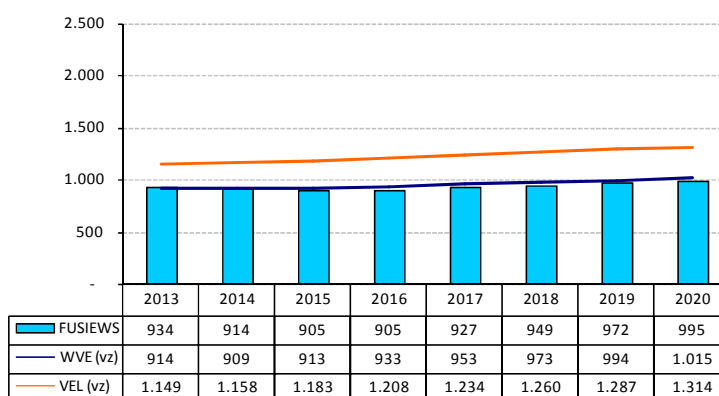
Huishoudens

Hieronder geven we grafisch weer wat e.e.a. betekent voor een gemiddeld huishouden, waarbij de lastendruk behorende bij het fusiewaterschap (kolom) is vergeleken met de zelfstandige versterkte waterschappen (lijnen). De huishoudens dragen $\pm 75\%$ van de totale waterschapsbelastingen.



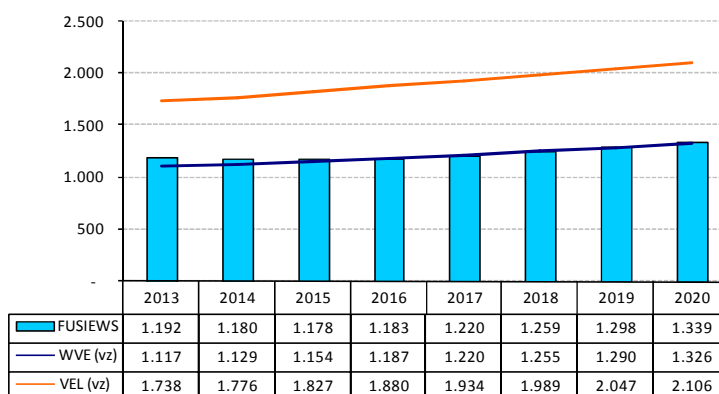
Bedrijven

Het zelfde beeld kan ook weergegeven worden voor een gemiddeld bedrijf (groothandel). De bedrijven dragen $\pm 22\%$ van de totale waterschapsbelastingen.



Agrarisch bedrijf

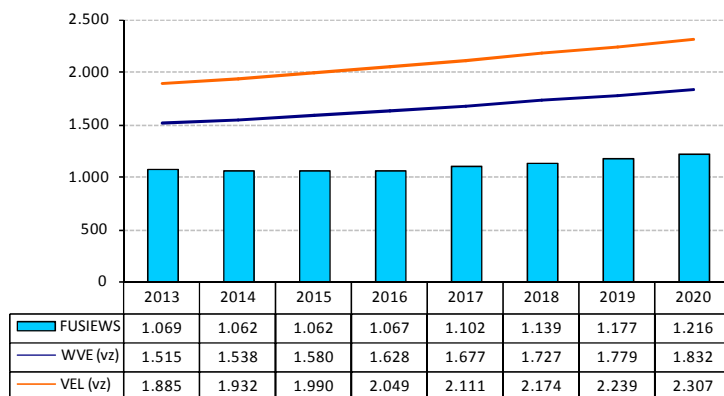
Het bovenstaande effect betekent voor een gemiddeld agrarisch bedrijf in het voormalige Vallei & Eem-gebied in 2016 een gelijkblijvende last. Echter een gemiddeld agrarisch bedrijf in het voormalig Veluwe-gebied zal aanzienlijk minder gaan betalen.



De agrarische bedrijven dragen $\pm 3\%$ van de totale waterschapsbelastingen.

Natuurterreineigenaren

In het gebied van het fusiewaterschap wordt een zeer klein gedeelte van de waterschapsbelasting opgebracht door natuurterreineigenaren, namelijk 0,1 procent. Hieronder is op gelijke wijze als hierboven de lastendruk voor natuurterreineigenaren weergegeven.



Kostentoedeling

Omdat de nieuwe kostentoedeling een bestuurlijk besluit zal zijn, kunnen bovenstaande effecten nog variëren.

Daarnaast kan het synchroniseren van het beleid op tactisch niveau (o.a. onderhoud van watergangen) effect hebben op de totale lastendruk (eigen kosten + waterschapsbelastingen) voor agrarische bedrijven.

Voorstel college van dijkgraaf en heemraden

Het college van dijkgraaf en heemraden vraagt het algemeen bestuur:

- zich positief uit te spreken over een fusie tussen de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem gezien genoemde argumenten;
- Gedeputeerde Staten van de provincies Gelderland en Utrecht te verzoeken om de wettelijke procedure te starten die leidt tot een voorstel aan Provinciale Staten tot samenvoeging van beide waterschappen;
- Provinciale Staten van beide provincies te informeren over de uitspraak van het Algemeen Bestuur.
- Opdracht te geven om een spoorboek voor de fusie te ontwikkelen in de komende maanden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het provinciale besluitvormingsproces en de bestuurlijke coördinatie tussen beide waterschappen.

Vervolgstappen na Besluit Algemeen bestuur

Hieronder wordt geschetst welke stappen ondernomen zullen worden na het besluit van het Algemeen Bestuur. Deze stappen zullen door Waterschap Veluwe en Waterschap Vallei & Eem samen worden uitgevoerd:

- D&H zullen beide provincies op de hoogte stellen van het voornemen en vragen om de procedure te starten met als beoogde fusiedatum 1 januari 2013;
- Eind februari 2010 zal het BKM-onderzoek worden opgeleverd aan de beide provincies;
- Suggestie van beide D&H's is om het BKM-onderzoek in een gezamenlijke vergadering van beide Algemene Besturen te bespreken;
- Beide provincies hebben aangegeven voor de zomer van 2010 met een principe besluit over fusie te komen;
- Het provinciale besluit zal gebruikt worden in de verdere opdracht voor samenvoeging van beide waterschappen;
- De voortgang van de fusie zal een wederkerend agendapunt worden van het Algemeen Bestuur;
- Het ontwerpreglement voor het nieuwe waterschap (Art. 3 en 4 van de waterschapswet) welke door de provincie zal worden opgesteld wordt aan beide dagelijkse besturen voorgelegd. Daar waar mogelijk zal input gegeven worden door beide waterschappen.

Aandachtspunt is dat bij de vervolgstappen goed gelet wordt op de dynamiek in de omgeving – met name in relatie tot de gewenste schaalgrootte uit Actie Storm - zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij grote investeringen en/of beslissingen die genomen moeten worden.

Eerdere besluiten / beleidskaders:

- Intentieverklaring samenwerking (D&H 27 september 2007, AB 29 november 2007);
- Tussenrapportage onderzoek samenwerking (D&H 27 maart 2008, AB juni 2008);
- Offerte WagenaarHoes voor onderzoek verregaande samenwerking of fusie (D&H 14 augustus 2008);
- Rapportage WagenaarHoes “onderzoek naar intensieve samenwerking of fusie”. (AB 27 november 2008);
- Oplevering strategische vervolgonderzoeken WagenaarHoes (D&H 22 oktober 2009)
- Mondelinge toelichting op Vervolgonderzoeken en Actie storm (Informatief AB 16 november 2009);

Bijlagen

- *Tactische eindrapportages;*
- *Brief aan de Tweede Kamer met het kabinetsvoornemen naar aanleiding resultaat Actie Storm.*

mr. G.P. Dalhuisen,
secretaris

drs. J.M.P. Moons,
dijkgraaf

Beslissing bestuur: