

## 2010RGW139 bijlage 2

### **Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 22 juni 2010 inhoudende een standpunt betreffende het fusievoorstel van de waterschappen Vallei & Eem en Veluwe**

#### **Inleiding**

De waterschappen Vallei & Eem en Veluwe hebben in 2008 een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van intensieve samenwerking of fusie. Het rapport daarover is in januari 2009 aan Gedeputeerde Staten van Gelderland en Utrecht gezonden met het verzoek of de provincies de verkenningen daarin ondersteunen, welke (rand)voorwaarden zij willen stellen aan een vervolgonderzoek en welke betrokkenheid zij daarbij willen hebben.

Daarover heeft in februari 2009 bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de provincies Gelderland en Utrecht en de beide waterschappen. In dat overleg hebben de provincies aangegeven dat er meer informatie/onderzoek gewenst is over de huidige en toekomstige bestuurskracht van de waterschappen om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen. In juni 2009 heeft een vervolgoverleg plaatsgevonden en is het onderzoeksproces op hoofdlijnen besproken. In de brief van de provincies Gelderland en Utrecht van 16 juli 2009 is een en ander nader beschreven en zijn afspraken gemaakt over het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting van de waterschappen (opdrachtgever zijn de beide provincies met betrokkenheid van de waterschappen). In september 2009 zijn de bestuurskrachtmetingen gestart door B&A consulting BV. Op 1 maart 2010 zijn de rapportages met de bestuurskrachtmeting van beide waterschappen opgeleverd aan de provincies Gelderland en Utrecht.

#### **Samenvatting bestuurskrachtmetingen**

De in de rapportages voor beide waterschappen opgenomen conclusies zijn vrijwel identiek. Samengevat kunnen de conclusies op basis van feitenonderzoek en kwaliteitsdebatten omtrent de huidige bestuurskracht als volgt worden weergegeven.

De beide waterschappen beschikken op dit moment over voldoende bestuurskracht. De taken worden over het algemeen naar behoren uitgevoerd en bovendien tegen relatief lage kosten. De waterschappen zijn sterk in het realiseren van doelen op reguliere opgaven. Ze worden ervaren als een betrouwbare organisatie, sterk in de rollen van uitvoerder/beheerder, regelgever/handhaver, dienstverlener en beleidsmaker. De waterschappen zullen hun kwaliteit als uitvoeringsorganisatie op de reguliere opgaven in de aankomende periode moeten handhaven. Het is te verwachten dat de waterschappen in staat zullen zijn om de kwaliteit van de reguliere taken ook in de toekomst te realiseren.

Voor de ontwikkelopgaven (implementatie KRW, implementatie adviezen Deltacommissie, implementatie NBW-actueel en systeemintegratie waterketen) geldt dat de bestuurskracht momenteel voldoende is, maar dat er voor de toekomst de nodige risico's zijn. Met name de rolinvulling van medeoverheid/partner en in het verlengde daarvan die van organisatie/werkgever en bestuurder zal naar verwachting ontoereikend zijn, gelet op de eisen die uit de ontwikkelopgaven voortvloeien.

De in de rapportages opgenomen conclusies van de geconsulteerde experts omtrent de toekomstige bestuurskracht luiden voor zover ze aanvullend zijn als volgt.

Met name de implementatie van de adviezen van de Deltacommissie vormt een zeer stevige opgave voor de waterschappen. De bestuurskracht moet sterk toenemen om een gezaghebbende, slagvaardige en competente waterautoriteit te zijn, om het waterbelang te borgen in het bestuurlijk krachtenveld en om grootschalige complexe projecten tot een goed einde te brengen. Dit geldt niet alleen voor beide waterschappen, maar in z'n algemeenheid voor alle kleine en middelgrote waterschappen in Nederland.

De experts zien de grootste voordelen in een strategie op drie fronten: investeren in kwaliteit en kwantiteit van bestuur en organisatie, samenwerking op strategisch en planmatig niveau met andere waterschappen in het bijzonder in (deel)stroomgebieden, en fusie van beide waterschappen op korte termijn met open oog voor verdere schaalvergroting in de toekomst.

#### **Procedure; artikel 3-overleg**

De Algemene Besturen van de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem hebben op 18 resp. 21 januari 2010 ingestemd met een intentiebesluit tot fusie van de beide dagelijkse besturen. Bij brief van 25

januari 2010 is het intentiebesluit toegezonden aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Gelderland en Utrecht. Daarbij wordt gevraagd om de wettelijke procedure te starten die leidt tot een voorstel aan Provinciale Staten van beide provincies tot samenvoeging van de beide waterschappen. De brieven en het intentiebesluit zijn als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd.

Dit verzoek is aan te merken als een voorstel voor fusie als bedoeld in art. 3, tweede lid, van de Waterschapswet. Ingevolge dit artikel moeten gedeputeerde staten overleg voeren met de dagelijkse besturen van de waterschappen alvorens zij een standpunt bepalen aangaande een dergelijk voorstel. Omdat het waterschap Veluwe gedeeltelijk in de provincie Overijssel ligt zijn Gedeputeerde Staten van die provincie mede bevoegd gezag.

Op 29 april 2010 heeft het zogenoemde artikel 3-overleg plaatsgevonden. Voor zover het fusievoorstel betrekking heeft op het waterschap Vallei & Eem is het overleg gevoerd door een commissie ex artikel 6 van de Waterschapswet, bestaande uit de gedeputeerden met de portefeuille Water van Gelderland en Utrecht, de heren Keereweer en Binnekamp. Voor zover het fusievoorstel betrekking heeft op het waterschap Veluwe heeft de heer Keereweer het overleg mede namens Gedeputeerde Staten van Overijssel gevoerd. Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben vanwege het kleine deel dat is gelegen in Overijssel de voorbereiding van de standpuntbepaling namelijk opgedragen aan Gedeputeerde Staten van Gelderland. Aangezien er sprake is van een gezamenlijk voorstel van de beide waterschappen is er voor gekozen het overleg met de dagelijkse besturen van de beide waterschappen te combineren.

Het verslag van het overleg is als bijlage 2 bij dit besluit gevoegd.

Het standpunt van beide waterschapsbesturen, zoals kenbaar gemaakt in het artikel 3-overleg, luidt samengevat als volgt:

- Beide waterschappen zijn kwetsbaar op het personele vlak. Er werken veel eenpitters en specialisten. Het is moeilijk goede mensen aan te trekken. Dat leidt tot risico's bij de advisering aan bestuurders. Personele samenwerking tussen de beide waterschappen lost dit probleem niet op.
- De opgaven waar de waterschappen voor staan eisen juist een steviger positie van bestuur en organisatie. De bestuurskracht moet toenemen om een gezaghebbende, slagvaardige en competente waterautoriteit te zijn en om het waterbelang te borgen in het bestuurlijk krachtenveld. Projecten worden in toenemende mate complexer. Om die op een goede wijze uit te voeren is een professionaliseringsslag en een integratieslag nodig.
- De voorgestelde fusie is een proces van onderop en wordt breed gedragen. Beide waterschappen werken reeds op vele terreinen samen. Een fusie zal bovendien een financieel voordeel opleveren van € 11 miljoen per jaar.
- Opschaling is nodig. Het zal nog lang duren voordat definitieve beslissingen genomen zullen worden over de inrichting van het openbaar bestuur. Het is niet wenselijk daarop te wachten. De fusie past bovendien in meerdere scenario's en is derhalve een no-regretmaatregel. Bij het niet doorgaan van de fusie is aan de inwoners van het gebied niet uit te leggen dat een kostenbesparing van € 11 miljoen per jaar niet gerealiseerd kan worden.

### **Relevante landelijke ontwikkelingen**

Thans doen zich op landelijk niveau allerlei ontwikkelingen voor betreffende de inrichting van het openbaar bestuur. Deze hebben ook betrekking op de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer en zijn daarmee van belang voor de beoordeling van het voorliggende fusievoorstel.

In dit verband kunnen de volgende zaken worden genoemd.

#### *Kabinetsvoornemen Doelmatig Waterbeheer*

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft bij brief van 11 december 2009 het kabinetsvoornemen Doelmatig Waterbeheer toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Een van de voornemens van het kabinet houdt in een vermindering van het aantal waterschappen. Daarbij wordt gesteld dat de doelmatigheid van de waterschappen wordt versterkt door op het juiste schaalniveau (stroomgebieden) te opereren. Op dit punt van schaalvergroting is het bij brief van 4 november 2009 gedane voorstel van de Unie van Waterschappen aan de staatssecretaris overgenomen.

#### *Profiel Provincies*

Ten behoeve van de bezuinigingsdiscussie op rijksniveau en de in verband daarmee door het kabinet ingestelde werkgroepen brede heroverwegingen (zie hieronder) hebben de gezamenlijke provincies eind maart 2010 het document Profiel Provincies uitgebracht. Dit document bevat voorstellen om te komen tot een versterking van het middenbestuur en daarmee tot een verbetering van het openbaar bestuur. Aangaande de positie van de waterschappen wordt op pagina 6 het volgende gesteld:

‘Geredeneerd vanuit de aangegeven provinciale rol en de noodzaak tot vermindering van de bestuurlijke drukte in het middenbestuur is het een logische stap om de waterschappen onder het provinciale bestuurlijke dak te brengen. Dit verheldert hun positie als functionele organisatie en die van de provincie als algemeen en democratisch middenbestuur. Hierbij staat voorop dat het belangrijke werk onverkort voortgang moet kunnen vinden, met behoud van de daarmee verbonden expertise.’

Op de website Profiel Provincies ([www.profielprovincies.nl](http://www.profielprovincies.nl)) wordt onder de rubriek Veelgestelde vragen die keuze nader toegelicht en uitgewerkt. Onder meer wordt daar het volgende gesteld: ‘Voor een adequate uitvoering van de taken in het regionale waterbeheer is een integrale gebiedsaanpak noodzakelijk om effectief en kostenbesparend te werken. Provincies zijn daar als middenbestuur, gericht op de bovenlokale en regionale opgaven, bij uitstek toe uitgerust. Een functionele aansturing vanuit een stroomgebiedbenadering voor water sluit dan ook niet meer aan bij het integrale karakter van de opgaven in de fysieke leefomgeving, waar Nederland de komende jaren voor staat.’

#### *Brede heroverwegingen*

In het kader van de brede heroverwegingen zijn in het *rapport Openbaar bestuur* (nr. 18) van de werkgroep-Kalden van april 2010 twee perspectieven geschetst voor een toekomstbestendig openbaar bestuur. Onderscheidend element is de aanwezigheid van een middenbestuur.

In variant I is er geen middenbestuur. Provincies en waterschappen worden opgeheven en hun taken worden verdeeld over rijk en gemeenten. De gemeenten zijn de enige decentrale bestuurslaag. Schaalvergroting van gemeenten tot 25 á 30 ‘regiogemeenten’ is daarvoor noodzakelijk. Het rijk is het nieuwe middenbestuur tussen de EU en de gemeenten.

In variant II blijft het middenbestuur bestaan. Gemeenten worden de eerste overheid voor zorg en welzijn. De provincies krijgen een versterkte focus op het ruimtelijk-economisch domein. Bij deze vergroting van decentrale taken past ook een vergroting van de schaal naar 100 tot 150 gemeenten en 5 tot 8 provincies. De waterschappen kunnen als functioneel bestuur blijven bestaan of deels worden ondergebracht bij provincies en/of gemeenten.

In het *rapport Mobiliteit en water* (nr. 3) van de werkgroep-Ruys van eveneens april 2010 wordt voor de besparingen verwezen naar het hiervoor genoemde kabinetsvoornemen Doelmatig Waterbeheer. De desbetreffende werkgroep verwacht dat de grootste efficiencywinst is te behalen in de waterketen en in de schaalvergroting van de waterschappen.

De rapporten zijn op een dusdanig tijdstip verschenen dat de resultaten konden worden meegenomen in de verkiezingsprogramma’s.

#### **Overwegingen en standpunt t.a.v. het fusievoorstel**

Wij stellen voorop dat het een goede zaak is dat beide waterschappen zich tijdig voorbereiden op toekomstige opgaven, zodat zij in staat zijn ook op de langere termijn hun taken adequaat uit te voeren. Ook wij rekenen dat tot onze verantwoordelijkheid. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat de verantwoordelijkheid van elk van onze colleges in die zin breder is dat zij betrekking heeft op het adequaat functioneren van alle waterschappen die zijn gelegen in elk van onze provincies. Vanwege het veelal interprovinciale karakter van de waterschappen vindt daarbij mede afstemming plaats met buurprovincies. Om die reden plaatsen wij het fusievoorstel in het bredere perspectief van de (toekomstige) bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in elk van onze provincies.

In verband hiermee achten wij het van belang dat een nieuwe waterschapsorganisatie voldoet aan de eis van duurzaamheid. Uit het bovenstaande blijkt dat in alle bij de landelijke ontwikkelingen genoemde rapporten wordt geopteerd voor schaalvergroting. Dit sluit aan bij een van de hiervoor weergegeven conclusies van de geconsulteerde experts die zijn opgenomen in de rapportages van de bestuurskrachtmetingen. De noodzaak van versterking van de bestuurskracht geldt volgens die experts

niet alleen voor de waterschappen Vallei & Eem en Veluwe, maar in zijn algemeenheid voor alle kleine en middelgrote waterschappen. En daarom zal ook bij vervolg de positie van andere in de betrokken provincies gelegen waterschappen betrokken worden.

De wijze waarop volgens genoemde rapporten de schaalvergroting moet worden vormgegeven is echter zeer afwijkend. Er zijn daarbij twee varianten. De ene is schaalvergroting op basis van stroomgebiedsgrenzen (Unie van Waterschappen, kabinetsstandpunt van 11 december 2009, rapport nr. 3 brede heroverwegingen). De andere is schaalvergroting op basis van bestuurlijke (provinciale) grenzen (provincies, variant II rapport nr. 18 brede heroverwegingen). Omdat de inrichting van het openbaar bestuur als een belangrijk item is opgenomen in de verschillende verkiezingsprogramma's mag worden verwacht dat het nieuwe kabinet op dit punt een keuze zal maken.

Onze overwegingen hierbij zijn de volgende. De meeste watervraagstukken voor de toekomst zijn niet aan een stroomgebied gebonden, maar aan een regio. Daar spelen ook de vragen op het gebied van ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling, natuur en milieu. Dat geldt ook voor de aanpassing van de dijken en de organisatie van de afvalwaterzuivering.

Gelet op een en ander is het voor ons op dit moment niet mogelijk een eindbeeld te schetsen wat betreft de waterschapsorganisatie. Daardoor is het tevens niet mogelijk te beoordelen of de door de beide waterschappen gewenste fusie, al dan niet als tussenstap, past bij het eindbeeld. In elk geval past de fusie niet bij een opschaling op basis van provinciegrenzen (variant II) en is er op dat punt naar ons oordeel geen sprake van een no-regretmaatregel. Daarom achten wij het op dit moment niet opportuun een standpunt te bepalen over het voorliggende fusievoorstel als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Waterschapswet.

Hierbij hebben wij mede in aanmerking genomen de omstandigheid dat er op dit moment geen sprake is van een zodanige urgente situatie dat uitstel van het besluit niet verantwoord is. Uit de bestuurskrachtmetingen blijkt dat de beide waterschappen op dit moment over voldoende bestuurskracht beschikken. Ook uit de voortgangsrapportages die wij jaarlijks ontvangen of uit landelijke rapportages als Waterschapspeil 2009 kan worden afgeleid dat de beide waterschappen hun taken naar behoren uitvoeren.

Wij hebben begrip voor het pleidooi van beide waterschappen voor een snelle besluitvorming aangaande hun fusievoorstel en voor de daartoe aangedragen argumenten. In verband daarmee en vanuit onze verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in elk van onze provincies zijn wij dan ook gaarne bereid opnieuw met de dagelijkse besturen van de beide waterschappen in overleg te treden, zodra er op landelijk niveau een koers is bepaald wat betreft de schaalvergroting van de waterschappen en de bestuurlijke inrichting van Nederland, dan wel zodra er voldoende duidelijkheid is over het vervolgproces.

voorzitter,

secretaris,

### **Bijlagen**

1. Brief van de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem van 25 januari 2010 met als bijlagen het Intentiebesluit van de beide algemene besturen inzake de fusie en de brief aan Provinciale Staten;
2. Verslag artikel 3-overleg d.d. 29 april 2010 naar aanleiding van het fusievoorstel van de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem