

Tot de kern

*Kerntaken van
waterschap Brabantse Delta*

Rekenkameronderzoek naar
Kerntaken van
waterschap Brabantse Delta

Inhoud

INLEIDING	1
1.1 BESTUURSAKKOORD WATER.....	1
1.2 AANLEIDING.....	2
1.3 VRAAGSTELLING.....	2
1.4 ONDERZOEKSAANPAK	3
1.5 LEESWIJZER.....	3
KERNTAKEN VAN HET WATERSCHAP.....	4
2.1 INLEIDING.....	4
2.1.1. <i>Waterschapswet</i>	4
2.1.2. <i>Kerntakendiscussie Brabantse Delta</i>	4
2.1.3. <i>Plaatsbepaling onderzoek</i>	7
2.2 KERNTAKEN VAN HET WATERSCHAP	7
2.2.1. <i>Inleiding</i>	7
2.2.2. <i>Taken ten aanzien van planvorming</i>	8
2.2.3. <i>Taken ten aanzien van waterkeringen</i>	9
2.2.4. <i>Taken ten aanzien van watersystemen</i>	10
2.2.5. <i>Taken ten aanzien van afvalwaterzuivering</i>	12
2.2.6. <i>Taken ten aanzien van vaarwegen en havens</i>	13
2.2.7. <i>Taken ten aanzien van vergunningverlening keur, beheersen van lozingen, handhaving keur en WVO</i>	14
2.2.8. <i>Taken ten aanzien van heffing en vordering belasting</i>	15
2.2.9. <i>Taken ten aanzien van bestuur, communicatie en ondersteunende taken</i>	16
BEELD VANUIT HET BESTUUR EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN.....	17
3.1 INLEIDING.....	17
3.2 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN VOOR DE TOEKOMST	18
3.2.1. <i>Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen</i>	18
3.2.2. <i>Veranderende wet- en regelgeving</i>	19
3.2.3. <i>Technologische ontwikkelingen en innovatie</i>	20
3.2.4. <i>Klimaatverandering</i>	20
3.2.5. <i>Maatschappelijk verantwoord ondernemen</i>	21
3.2.6. <i>Demografische en economische ontwikkeling</i>	21
3.2.7. <i>Unknown unknowns</i>	22
3.3 BEELDEN VANUIT DE ENQUÊTE	22
3.3.1. <i>Inleiding</i>	22
3.3.2. <i>Kerntaken</i>	23
3.3.3. <i>Sturingsmogelijkheden en beleidsruimte</i>	24
3.3.4. <i>Ambities</i>	24
3.3.5. <i>Toekomstbestendigheid</i>	25

ANALYSE	27
4.1 INLEIDING	27
4.2 BEVINDINGEN KERNTAKEN	27
4.3 BEVINDINGEN TOEKOMSTBESTENDIGHEID	28
4.4 NORMENKADER	29
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	31
5.1 CONCLUSIES	31
5.2 AANBEVELINGEN	33
BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	34
BIJLAGE 2 BESTUDEERDE DOCUMENTATIE	35
BIJLAGE 3 BESTUURLIJKE REACTIE	36
BIJLAGE 4 NAWOORD.....	37
COLOFON	



Inleiding

1.1 Bestuursakkoord Water

In 2011 is onder het vorige kabinet het ‘Bestuursakkoord Water’ gesloten. Het Bestuursakkoord Water is één van de vijf onderdelen die vallen onder het Hoofdlijnenakkoord tussen rijk en decentrale overheden over decentralisatie. Dit Hoofdlijnenakkoord bevat naast afspraken over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk, richtinggevende kaders voor vijf terreinen van decentralisatie, waaronder water. Het Bestuursakkoord Water gaat uit van de algemene uitgangspunten van het kabinet: rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven beperken zich tot hun kerntaken; taken worden op een niveau zo dicht mogelijk bij de burger gelegd; per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp.¹

In de Stuurgroep Water² is afgesproken dat de uitvoering van het Bestuursakkoord Water wordt voortgezet. Ingezet wordt, binnen de randvoorwaarden van het regeerakkoord, op het uitvoeren van het bestaande bestuursakkoord om zo de doelen op het gebied van kostenbesparing, kwaliteit en kwetsbaarheid te realiseren in 2020.³

Begrip ‘kerntaak’

Om de doelen uit het hiervoor genoemde Hoofdlijnenakkoord en het Bestuursakkoord te bereiken, wordt binnen overheidsorganisaties en ook binnen de waterschappen de discussie gevoerd over de taken die als ‘kerntaken’ gezien worden. Wat precies onder het begrip kerntaak moet worden verstaan, is niet gedefinieerd. Gesteld kan worden dat sprake is van een kerntaak voor het waterschap als het realiseren van een publieke waarde of de borging van het publieke belang bij uitstek een waterschapstaak is. Een kerntaak is dan een taak waarin het waterschap moet (volgens de wet) of wil (volgens het AB/DB) voorzien. De invulling van wat de kerntaken zijn, is uiteindelijk een onderwerp voor het politieke debat. Bij de vraag wat kerntaken van het waterschap zijn, is het van belang te bepalen wat organisaties en burgers van het waterschap kunnen verwachten en welke publieke waarden⁴ het waterschap vervult.

¹ Bestuursakkoord Water, p. 8.

² Vergadering van 13 december 2012, De Stuurgroep Water is het bestuurlijk overleg dat de Minister van Infrastructuur en Milieu voert met bestuurders van de Waterschappen, Provincies, Gemeenten en Drinkwaterbedrijven.

³ Brief VNG 7 januari 2013, http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130107_ledenbrief_flo-u201201925.pdf.

⁴ De Amerikaanse bestuurskundige Bozeman omschrijft publieke waarden als “A society’s ‘public values’ are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b)

Een kerntakendiscussie wordt veelal gevoerd omdat bezuinigd moet worden. Op dit moment staat de vraag naar de kerntaken van het waterschap echter los van de vraag naar de kosten. Uiteraard zijn kosten wel relevant. Het niveau van de taakuitvoering wordt immers bepaald door het beschikbare budget. Dat een taak een kerntaak is van het waterschap betekent vervolgens niet dat het waterschap deze taak ook zelf moet uitvoeren. De uitvoering kan zelf ter hand worden genomen, er kan worden samengewerkt of uitbesteding aan een contractpartij is denkbaar. Sturing, verantwoordelijkheid en verantwoording zijn trefwoorden, of het nu gaat om uitvoering in eigen huis, om samenwerking of om uitbesteding.

1.2 Aanleiding

De rekenkamercommissie Brabantse Delta is een onafhankelijke commissie die het gevoerde beleid en bestuur van waterschap Brabantse Delta toetst op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Bij de start van de rekenkamercommissie is een groslijst opgesteld van potentiële onderzoeksonderwerpen. Deze lijst wordt voortdurend geactualiseerd. In de groslijst is het onderwerp ‘Kerntaken’ opgenomen. Dit onderwerp is bij de vaststelling van het Jaarplan 2014 gekozen. Nadat begin 2014 met het Algemeen Bestuur over de werkzaamheden van gedachten is gewisseld is definitief besloten onderzoek te doen naar de kerntaken van het waterschap. De centrale vragen zijn: wat zijn wettelijke kerntaken, welke taken worden bestuurlijk tot de kern gerekend en hoe verhoudt dit zich tot de feitelijke taakuitoefening? Op basis van een analyse van de kerntaken wil de rekenkamercommissie een antwoord op de vraag of het waterschap voorbereid is op de toekomst.

1.3 Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat zijn de kerntaken van het waterschap Brabantse Delta en is het waterschap voorbereid op de toekomst?

Deze centrale onderzoeksvraag is te onderscheiden in twee deelonderzoeken met een aantal deelvragen:

- Deelonderzoek I: Kerntaken
- Deelonderzoek II: Toekomstige ontwikkelingen

In het kader van het eerste deelonderzoek is nagegaan wat de kerntaken van het waterschap zijn. Een antwoord wordt gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat zijn de wettelijke kerntaken van het waterschap?*
2. *Wat zijn volgens het AB en DB de niet-wettelijke kerntaken van het waterschap?*
3. *Welke taken voert het waterschap in de praktijk uit?*

In het tweede deelonderzoek is nagegaan of het waterschap is voorbereid op de toekomst. Een antwoord wordt gegeven op de volgende vragen:

4. *Met welke ontwikkelingen krijgt het waterschap de komende jaren te maken?*
5. *Welke gevolgen heeft dit voor de kerntaken van het waterschap?*
6. *Is het waterschap op de toekomst voorbereid?*

the obligations of citizens to society, the state and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based, B. Bozeman, *Public Values and Public Interest*, Georgetown University Press, 2007.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een juridische analyse en documentstudie, interviews met een aantal sleutelinformanten binnen en buiten waterschap Brabantse Delta, een internet enquête onder de leden van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur en een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van het Algemeen Bestuur.

Juridische analyse en documentstudie

In het kader van het onderzoek is het juridische kader bestudeerd. Er is nagegaan welke taken het waterschap verplicht is uit te voeren op basis van wet- en regelgeving. Eveneens is nagegaan of zich in de toekomst wijzigingen voordoen ten aanzien van deze wettelijke taken. Naast de juridische analyse is een documentstudie verricht. Deze bestaat uit het bestuderen van documenten zoals de Kadernota 2014-2024, begrotingen en relevante beleidsnota's. Bijlage 2 geeft een overzicht van de bestudeerde documenten.

Interviews

Er zijn in totaal tien interviews gehouden met sleutelinformanten om een goed beeld te krijgen van de huidige taken van het waterschap en de ontwikkelingen waarmee het waterschap in de toekomst geconfronteerd zal worden. Binnen waterschap Brabantse Delta is met acht functionarissen gesproken. Daarnaast is met twee functionarissen van de provincie Noord Brabant gesproken. Bijlage 1 geeft een overzicht van de gesprekspartners.

Enquête en groepsgesprek AB/DB-leden

In het kader van het onderzoek is een internet enquête voorgelegd aan alle leden van het AB. Begin juli zijn alle AB/DB leden per e-mail benaderd voor deze enquête. Eind augustus is een rappel verzonden. In totaal zijn 32 personen uitgenodigd. De lijst is door 15 respondenten deels of geheel ingevuld. Het responspercentage ligt hiermee op 47%. De enquête kan hiermee als representatief beschouwd worden.

Daarnaast heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met leden van het Algemeen en Dagelijks Bestuur. In dit groepsgesprek is gereflecteerd op de voorlopige bevindingen uit het onderzoek en de enquête en is van gedachten gewisseld over de kerntaken van het waterschap, bestuurlijke keuzes en ambities en de ontwikkelingen voor de toekomst.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een analyse gemaakt van de kerntaken van het waterschap. Ook geeft dit hoofdstuk een plaatspaling van dit rekenkamercommissie onderzoek naar de kerntaken en de kerntakendiscussie zoals die recent in het AB gevoerd is. In hoofdstuk 3 gaat in op de ontwikkelingen waar het waterschap in de toekomst mee te maken krijgt. Ook worden in dit hoofdstuk de resultaten van de enquête weergegeven. In hoofdstuk 4 wordt een analyse van de bevindingen en gaat in op het normenkader, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd worden.

Kerntaken van het waterschap

2.1 Inleiding

Wat zijn wettelijke kerntaken, welke taken worden bestuurlijk tot de kern gerekend en hoe verhoudt dit zich tot de feitelijke taakuitoefening? In dit hoofdstuk gaan we in op de taken van het waterschap en op de kerntakendiscussie. Aan de hand van een juridische analyse, documentstudie en de gevoerde gesprekken wordt een beschrijving gegeven van de wettelijke taken van het waterschap, taken die zijn opgedragen door andere overheden en taken die vanuit bestuurlijke ambitie benoemd zijn.

2.1.1. Waterschapswet

Waterschappen voeren een groot aantal verschillende taken uit die verband houden met zowel de waterkwantiteit als -kwaliteit. In artikel 1 van de Waterschapswet zijn de taken van het waterschap als volgt geformuleerd:

Artikel 1 Waterschapswet

1. Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.
2. De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.
3. De zorg voor het watersysteem, bedoeld in het tweede lid, omvat mede het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten, bedoeld in artikel 3.2A van de Waterwet.

In verband met de waterstaatkundige gebiedsverzorging draagt het waterschap in ieder geval zorg voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater. Andere waterstaatsaangelegenheden zijn of kunnen eveneens worden opgedragen.

2.1.2. Kerntakendiscussie Brabantse Delta

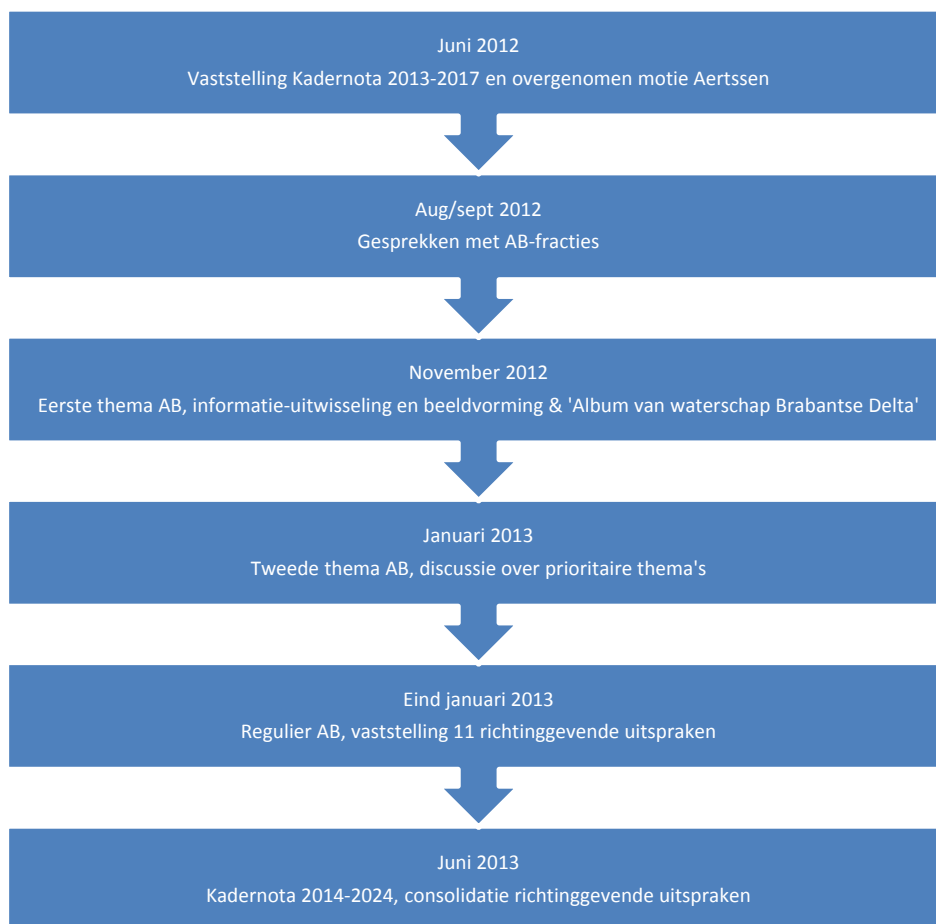
In 2012-2013 heeft het waterschap een takendiscussie gevoerd. Deze discussie werd parallel gevoerd aan een 'organisatiescan' en een reorganisatie ('Sterk in je werk').⁵ Aanleiding voor de takendiscussie was de motie Aertssen die in juni 2012 is ingediend bij de behandeling van

⁵ Beleidsbegroting 2014, p. 5-6.

de Kadernota 2013-2017 en die door het dagelijks bestuur (DB) van het waterschap is overgenomen. Vervolgens is in de aanloop naar de totstandkoming van de Kadernota 2014-2024 een takendiscussie gevoerd, waarvan het doel als volgt luidde: *'Aangescherpte beeldvorming over de taken en ambities van het waterschap, gezien in het licht van de opgaven die in het verschiet liggen. Het doel is om de juiste balans te vinden tussen taken/opgaven, de hiermee gemoeide kosten, de tarieven en een toekomstbestendige organisatie'*.⁶

In onderstaande figuur is het proces van de takendiscussie weergegeven.⁷

FIGUUR 1.1: PROCES TAKENDISCUSSIE 2012-2013



Resultaat van de takendiscussie is een elftal richtinggevende uitspraken van het AB, die worden vertaald naar de meerjarenprogramma's.⁸ In de Kadernota 2014-2024 is voor elke uitspraak (thema genoemd) aangegeven hoe het waterschap hieraan invulling wil geven. Ook is vermeld in welk programmaplan een en ander is verwerkt.⁹

Een overzicht van de elf thema's en de uitwerking daarvan is hierna opgenomen in tabel 1.1.

⁶ Kadernota 2014-2024, p. 11.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Idem, p. 12-14.

TABEL 1.1: RICHTINGGEVENDE UITSPRAKEN AB

THEMA	UITWERKING
1. SYSTEEM- OF TECHNOLOGIEGEDREVEN	Het waterschap kiest waar mogelijk voor oplossingen die gebruikmaken van de natuurlijke omstandigheden en mogelijkheden. Indien dit niet kan of kostentechnisch niet verantwoord is, neemt het waterschap technische ingrepen.
2. TARIEFONTWIKKELING	In 2013 vindt een kostentoedelingsonderzoek plaats. Dit geeft het AB de gelegenheid om keuzes te maken ten aanzien van de verdeling van de kosten over de verschillende categorieën.
3. BESTENDIGE KOERS 2014-2024	De discussie over het bepalen van de bestendige koers wordt gevoerd vanuit de inhoud. Als dat consequenties meebrengt ten aanzien van de omvang van de organisatie, dan leidt dit tot aanpassingen in de organisatie. Aansturing vindt plaats op basis van geld en niet op aantallen mensen.
4. SAMENWERKING	Het waterschap werkt met andere partijen samen met als doel kostenbesparing en/of meer kwaliteit. Daarnaast spelen ook elementen als kwetsbaarheid en draagvlak een rol. Het waterschap denkt aan de voorkant goed na over wat samenwerkingen de partijen of de maatschappij gaat opleveren.
5. SCHAAL TAAKUITOEFENING	De schaal waarop het waterschap taken uitoefent wordt afgestemd op de aard van de taak. In sommige gevallen is kleinschaligheid wenselijk (bijvoorbeeld vanwege specifieke gebiedskennis) in andere gevallen biedt een hoger schaalniveau voordelen (bijvoorbeeld de centrale inkoop).
6. ZELFZORG, PARTICIPATIE	Het waterschap gaat zich beraden hoe zelfzorg kan worden ingezet als instrument voor het waterschap, waarbij het waterschap tegelijkertijd de regie behoudt op de uitvoering van de kerntaken.
7. COMMUNICATIE EN IMAGO	Het waterschap vindt communicatie uiterst belangrijk. Enerzijds communicatie over wat het waterschap doet, maar anderzijds ook over het waterschap als bestuursorgaan.
8. AMBITIENIVEAU WETTELIJKE TAKEN	Het waterschap gaat in bestuursvoorstellen aangeven wat nodig is vanwege de wettelijke taakuitoefening en welk deel eigen ambitie is.
9. ICT/DIGITALISERING	ICT-investeringen zijn dienstig aan de bedrijfsvoering, zodat taken zo efficiënt mogelijk uitgevoerd kunnen worden. Het waterschap zal prognosticeren welke investeringen er op ICT-gebied de komende jaren nodig zijn.
10. KLIMAATVERANDERING	Het klimaat blijft veranderen. Het waterschap zal daarom moeten blijven investeren om hier goed op voorbereid te zijn. Tegelijkertijd probeert het waterschap rekening te houden met de financiële mogelijkheden en beperkingen in economisch moeilijke tijden (people, planet, profit).
11. INNOVATIE	Innovatie vergt de durf te investeren buiten de platgetreden paden en daarmee ook politiek/bestuurlijke en financiële risico's te lopen. Het waterschap streeft naar innovatie, binnen de kaders die het algemeen bestuur daaraan heeft gesteld.

2.1.3. Plaatsbepaling onderzoek

In de Kadernota 2014-2024 wordt bij de takendiscussie verwezen naar de richtinggevende uitspraken van het AB. Toch is met de elf thema's de vraag naar kerntaken niet beantwoord.¹⁰ Her en der in de Kadernota wordt weliswaar gesproken van kerntaken – 'Veilige dijken, bescherming tegen overstromingen'¹¹, 'droge voeten', 'voldoende water' en 'goede waterkwaliteit'¹² en zuiveren¹³ – maar een opsomming van de kerntaken van het waterschap wordt in de nota niet gegeven. Het onderhavige onderzoek richt zich, anders dan de reeds gevoerde takendiscussie, meer expliciet op de vraag *wat* de (wettelijke) kerntaken van het Waterschap Brabantse Delta zijn.

2.2 Kerntaken van het waterschap

2.2.1. Inleiding

Bij het inventariseren van de taken is in dit rapport aangesloten bij de programma-systematiek van Waterschap Brabantse Delta. Deze indeling naar beleidsproducten is onderdeel van de standaardproductindeling die de waterschappen hanteren, de BBP-structuur (beheer en beleid-structuur). Er is voor gekozen om bij deze systematiek aan te sluiten, omdat deze structuur een logische opbouw kent en de structuur een herkenbaar beeld oplevert voor het waterschap Brabantse Delta. Er zijn acht tabellen gemaakt. Er is een tabel voor de volgende programma's:

- | | |
|--|--------------|
| ▪ Planvorming | (par. 2.2.2) |
| ▪ Waterkeringen | (par. 2.2.3) |
| ▪ Watersystemen | (par. 2.2.4) |
| ▪ Afvalwaterzuivering | (par. 2.2.5) |
| ▪ Vaarwegen en havens | (par. 2.2.6) |
| ▪ Vergunningverlening keur en beheersen van lozingen | (par. 2.2.7) |
| ▪ Handhaving keur en WVO | (par. 2.2.7) |
| ▪ Heffing en vordering belasting | (par. 2.2.8) |

In de programmatabel staan de verschillende beleidsproducten/taken die onder het programma vallen. Er is uitgezocht hoe en waar deze taken verankerd zijn. Hebben de taken een wettelijke grondslag of vloeien ze voort uit afspraken met gebiedspartners of andere overheden? Verder is in kaart gebracht wat de bestuurlijke ambitie van het AB op dit gebied is. Daarnaast is gekeken op welke wettelijke hoofdtaak de taak is te herleiden. De uitkomsten van dit onderzoek zijn verwerkt in de programmatabellen. De tabellen zijn opgenomen om op hoofdlijnen, conform de programmasystematiek van Waterschap Brabantse Delta, een overzicht te geven van de kerntaken van het waterschap, zoals die zijn vastgelegd in de wettelijke kerntaken, kerntaken die in opdracht van andere overheden worden uitgevoerd en kerntaken die als zodanig door het bestuur benoemd zijn. Voor de taken ten aanzien van

¹⁰ In de ambtelijke reactie op het concept rapport is aangegeven dat het beeld zou kunnen ontstaan dat de takendiscussie alleen heeft geleid tot elf richtinggevende uitspraken en dat het algemeen bestuur, met het Album voor het waterschap in de hand, het niet nodig heeft geacht in te gaan op de genoemde kerntaken en daarmee de aard en omvang feitelijk heeft bevestigd. De discussie door het AB ging vervolgens dan ook meer over hoe deze moeten worden uitgevoerd. In dit rapport gaan we kort in op de aanleiding van de takendiscussie, de wijze waarop deze is gevoerd en waar deze toe heeft geleid. In de technische reactie wordt bevestigd dat de discussie door het AB meer ging over de vraag hoe de kerntaken van het waterschap moeten worden uitgevoerd. Dit hebben we in dit verslag van het rekenkameronderzoek ook geconstateerd. Ook constateren we in het eindrapport dat de kerntaken van het waterschap zijn onder te verdelen in wettelijke kerntaken, kerntaken die in opdracht van andere overheden worden uitgevoerd en kerntaken die als zodanig door het bestuur benoemd zijn. Ook dit is in lijn met hetgeen gesteld wordt in de technische reactie.

¹¹ Kadernota 2014-2024, p. 26

¹² Idem, p. 28.

¹³ Idem, p. 32.

het bestuur, communicatie en ondersteunende taken (par. 2.2.9) is geen tabel gemaakt, omdat het hierbij niet om kerntaken, maar om ondersteuning ten behoeve van kerntaken gaat.

2.2.2. Taken ten aanzien van planvorming

Het programma planvorming dient ervoor te zorgen dat eenduidige beleidskaders en strategieën worden opgesteld. Het is een breed werkveld en omvat alle thema's waaraan het waterschap werkt. Onder planvorming vallen eigen plannen en de beoordeling van plannen van derden. Bij eigen plannen gaat het om de vertaling naar een samenhangend beleid van politieke, maatschappelijk/economische, technische en juridische ontwikkelingen. Het waterbeheerplan is verplicht volgens de Waterwet. De zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater worden door Waterschap Brabantse Delta vormgegeven in beleidsplannen zoals het waterveiligheidsbeleid, het emissiebeleid, het hemelwaterbeleid en het afvalwaterbeleid. Bij plannen van derden gaat het om de beoordeling van plannen van gemeenten, particulieren en bedrijven op de functies waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterkering.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Eigen plannen (1100)	Waterwet	Plannen met gebiedspartners <i>Agenda van Brabant Waterpoort</i> <i>Landschap van Allure Manifest</i> <i>Deltaprogramma</i>	Binnen de grenzen van de wet- en regelgeving kunnen keuzes worden gemaakt. <i>Wat in een beheerplan moet zijn opgenomen is te lezen in het 2e lid van artikel 4.6 Waterwet.</i> <i>In het Waterbesluit zijn eisen opgenomen met betrekking tot de voorbereiding, vormgeving en inrichting van het beheerplan rijkswateren (door Rijkswaterstaat opgesteld). In de provinciale waterverordening zijn de eisen te lezen met betrekking tot de voorbereiding, vormgeving en inrichting van de waterbeheerplannen van de waterschappen.</i>	Zorg voor het watersysteem en zuivering van afvalwater
Plannen van derden (1200)	Watertoetsproces doorlopen verplicht bij opstellen van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten			Zorg voor het watersysteem en zuivering van afvalwater

Verplicht vanuit Wro

2.2.3. Taken ten aanzien van waterkeringen

Het doel van dit programma is de bescherming tegen overstromingen in het beheersgebied te waarborgen. Onder beheersinstrumenten waterkeringen vallen de producten legger waterkeringen, beheerregister waterkeringen en veiligheidstoetsing waterkeringen. Het is op basis van de Waterschapswet en Waterwet verplicht om leggers op te stellen. Een aanvulling op de leggers wordt gevormd door het beheersregister. De informatie in het beheersregister wordt gebruikt bij de toetsing van veiligheid. Onder aanleg en onderhoud van waterkeringen wordt verstaan primaire waterkeringen, regionale waterkeringen en kades/overige waterkeringen. Waterkeringen worden aangelegd en onderhouden op een zodanige wijze dat de veiligheid van het achterliggende gebied wordt gewaarborgd. De kosten van muskusrattenbestrijding worden mede door beleidsproduct 3200 gedragen. De formulering ‘*Het waterschap draagt zo goed mogelijk zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten*’ biedt de nodige beleidsvrijheid.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Beheersinstrument en waterkeringen (2100)	Legger <i>Verplicht ogv Waterwet en waterschapswet</i> <i>In artikel 5.1 van de Waterwet wordt de beheerder verplicht om voor de in beheer zijnde waterstaatswerken een zogenaamde legger vast te stellen en bij te houden.</i> <i>De Waterwet-legger is primair een technisch instrument voor en door de beheerder als concretisering van de vorm, ligging, constructie en afmeting van een waterstaatswerk.</i>		Bepaalde vrijheid bij keuzes (bijv. wie verantwoordelijk voor beheer). Voor de rest grotendeels beschrijving van ligging en afmeting en vorm.	Zorg voor watersysteem
Aanleg en onderhoud waterkeringen (2200)	Verbeterwerken voor regionale en primaire keringen <i>Waterschapswet</i> <i>Waterwet</i>	Verbeterwerken primaire keringen en bijbehorende kunstwerken. <i>Hoogwaterbeschermingsprogramma Deltawet</i>	De keuzevrijheid is gelegen in het type beheer. Bij het maaibeheer is gekozen voor natuurtechnisch beheer en aangepast agrarisch beheer (begrazing door schapen) (4.2.1 Waterbeheerplan)	Zorg voor watersysteem
Muskusrattenbestrijding (voor behoud veilige dijken)	<i>Art. 1.3</i> <i>Waterschapswet</i> <i>Artikel 3.2A Waterwet</i>		<i>Het waterschap draagt zo goed mogelijk zorg voor het voorkomen van schade aan</i>	Zorg voor watersysteem

(2200 en 3200)			<i>waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten (art.3.A Waterwet)</i> Overgenomen van provincie, beleid ook overgenomen van provincie in 2010, maar sinds 2011 verplicht volgens de wet.	
----------------	--	--	---	--

2.2.4. Taken ten aanzien van watersystemen

Het doel van dit programma is het inrichten en in stand houden van de natte infrastructuur, zodat aan- en afvoer van water past bij het doorstroomprofiel en bergingsvermogen van waterlopen. Hierbij moet een balans zijn tussen de functie die waterlopen vervullen ten behoeve van landbouw, natuur en andere functies die waterlopen vervullen. Onder dit programma vallen de beheersinstrumenten van watersystemen: peilbesluiten, waterakkoorden, legger waterlopen en kunstwerken en beheerregister waterlopen en kunstwerken. Waterakkoorden worden opgesteld omdat er regels nodig zijn voor waterlopen die de grenzen van het beheersgebied overschrijden.

Ook onder dit programma vallen de aanleg, verbetering en onderhoud van watersystemen (aanleg en verwerving van waterlopen, onderhoud van waterlopen, bouw en verwerving kunstwerken passieve waterbeheersing, onderhoud kunstwerken passieve waterbeheersing, kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater, instandhouding van cultuurhistorische waterstaatkundige objecten en muskusrattenbestrijding). Hiermee wordt bijgedragen aan het voorkomen van wateroverlast en aan de verbetering van ecologische kwaliteit.

Verder valt het baggeren van waterlopen en het saneren van waterbodems onder dit programma. Hieronder vallen de volgende producten: baggerprogramma, verwijderen en verwerken van verspreidbare baggerspecie, verwijderen en verwerken van niet verspreidbare baggerspecie, bijdragen aan derden voor baggeren, saneringsprogramma en sanering van waterbodems. Met deze vorm van onderhoud wordt er bijgedragen aan het voorkomen van wateroverlast en verbetering van de ecologische waterkwaliteit.

Als laatste valt onder dit programma het beheer van de hoeveelheid water. Dit omvat de bouw en verwerving van kunstwerken actieve waterbeheersing, onderhoud kunstwerken actieve waterbeheersing en de bediening kunstwerken actieve waterbeheersing. Actieve waterbeheersing betreft de kunstwerken die bediend worden, zoals stuwen en gemalen. Dit is nodig om de peilen die gelden volgens het peilbesluit te handhaven en om wateroverlast, watertekort, verzilting en blauwalgen te voorkomen.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Beheersinstrument en watersystemen (3100)	Waterwet, Waterschapswet	Verordening Water Noord-Brabant		Zorg voor het watersysteem
Aanleg, verbetering, onderhoud watersystemen	Waterschapswet Waterwet	Kaderrichtlijn water en 2e bestuursovk		Zorg voor het watersysteem

(3200)				
Baggeren van waterlopen/saneren van waterbodems (3400)	<i>art. 1 Waterschapswet, Waterwet en Wet bodembescherming en het Besluit Bodemkwaliteit</i>	Meerjaren baggerprogramma staat in waterbodembeheerplan. Wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van afspraken met gemeenten		Zorg voor het watersysteem
Beheer hoeveelheid water: actieve waterbeheersing (3500)	<i>art. 1 Waterschapswet en Waterwet</i>		In beekdalen en andere locaties die van oudsher nat zijn, vindt beperkte reductie van de overlast plaats. Op andere plaatsen wordt de overlast beperkt tot de landelijke normen. In vrij afwaterende gebieden zijn andere oplossingen mogelijk dan in het peilbeheerste gebied (de polders). Zo is in vrij afwaterende gebieden een hoger peil wenselijk, terwijl het peil in polders niet mag afwijken van het peilbesluit (<i>Waterbeheerplan</i>)	Zorg voor het watersysteem
Calamiteitenbestrijding watersystemen (2400/3600)	Waterwet en Waterschapswet		Financiële reservering voor bestrijding van de gewenste hoeveelheid water, waterkwaliteit of ecologische toestand voor zover dat niet onder de normale bedrijfsvoering valt. Het Handboek Calamiteiten bestaat uit het Calamiteitenplan, zes Deelbestrijdingsplannen en enkele Supplementen en worden elk halfjaar geactualiseerd. Dit gebeurt o.a. naar aanleiding van verbeterpunten die zijn voortgekomen uit de evaluaties van calamiteiten en oefeningen of op basis van herzien beleid.	Zorg voor het watersysteem
Monitoring watersysteem (waterkwantiteit,	Waterwet	Kaderrichtlijn water Waterbeheerplan	De normen komen uit het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water en de	Zorg voor het watersysteem

waterkwaliteit, grondwater) (3700)			Regeling monitoring kaderrichtlijn water. Het bestuur kan kiezen voor deze norm of strenger controleren.	
------------------------------------	--	--	--	--

2.2.5. Taken ten aanzien van afvalwaterzuivering

Het doel van dit programma is het afvalwater af te nemen uit de gemeentelijke riolering op een efficiënte en effectieve wijze. Vervolgens dient het te worden gezuiverd en afgevoerd te worden naar oppervlaktewater. Onder dit programma valt het transport van afvalwater. Hieronder wordt de bouw, verwerving, onderhoud en beheer van transportstelsels verstaan. Ook de zuivering van afvalwater valt onder dit programma. Bij zuivering van afvalwater komt slib vrij. Verwerking van slib (bouw en verwerving slibverwerkingsinstallaties, onderhoud slibverwerkingsinstallaties, beheer slibverwerkingsinstallaties en afzet slib en restproducten) valt ook onder dit programma.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Getransporteerd afvalwater	Waterwet	Het waterschap neemt door gemeente ingezameld rioolwater over. Capaciteitsaanpassingen vinden plaats in overleg met de gemeenten. Het waterschap en de gemeenten voeren OAS uit. Hieruit komt voort welke maatregelen optimaal zijn. Die komen in de Afvalwaterakkoorden te staan.		Zuivering afvalwater
Gezuiverd afvalwater (4200)	Waterwet		Het aangeboden afvalwater moet worden gezuiverd tot de eisen die in de watervergunningen zijn gesteld. Norm staat vast; vrijheid om boven de norm te zuiveren	Zuivering afvalwater
Verwerkt slib (4300)			Er wordt in samenwerking met ZLO, het bedrijfsleven en andere partners gezocht afvalwater meer te laten zijn dan een kostenpost.	Zuivering afvalwater
Afvalwaterbehandeling door derden		Ondanks een grenscorrectie in 2004		Zuivering afvalwater

(financieel product. (4400)		vindt de feitelijke zuivering plaats op rwzi Tilburg van waterschap De Dommel. Waterschap Brabantse Delta betaalt hiervoor een vergoeding aan waterschap De Dommel.		
-----------------------------	--	---	--	--

2.2.6. Taken ten aanzien van vaarwegen en havens

Dit programma heeft tot doel ervoor te zorgen dat er veilige en goed toegankelijke vaarwegen en havens zijn. Tot de werkzaamheden behoren het onderhouden van leggers en beheerregisters vaarwegen, kunstwerken en havens (de beheersinstrumenten vaarwegen en havens). Onder dit programma valt verder de aanleg, verwerving, onderhoud, en baggeren van vaarwegen en havens. Verder de bouw en verwerving, onderhoud en bediening van kunstwerken vaarwegenbeheer. Ook de verkeersregeling, verkeersveiligheid en calamiteitenbestrijding van vaarwegen en havens vallen onder dit product.

De provincie heeft wegen en vaarwegen in eigendom en beheer. Waterschap Brabantse Delta is belast met de uitvoering van het beheer over de provinciale vaarwegen. Het waterschap ontvangt jaarlijks een bijdrage van de provincie voor het uitvoeren van deze taak. Vaarwegbeheer wordt in de Waterwet beschouwd als een onderdeel van het watersysteembeheer.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Beheersinstrument en vaarwegen en havens (5100)	Art. 3.2 Waterwet, Waterschapswet, Scheepvaartsverkeerswet	<p>Het waterschap voert voor de Provincie Noord-Brabant het beheer uit over de provinciale vaarwegen voor wat betreft de scheepvaartfunctie van deze wateren.</p> <p>Art. 3.2 lid 2 Verordening Water Noord-Brabant <i>Artikel 3.2 lid 2 Waterschap Brabantse Delta is belast met de uitvoering van het beheer over de in het eerste lid genoemde vaarwegen</i></p> <p><i>lid 3 Het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta is belast met het nautisch beheer</i></p>		

		<i>over de in het eerste lid genoemde vaarwegen volgens de bepalingen bij of krachtens de Scheepvaartverkeerswet.</i>		
Aanleg en onderhoud vaarwegen en havens (5200)	Idem	Idem, Verordening Water Noord-Brabant	Voldoende baggeren om de scheepvaartfunctie mogelijk te maken en te houden	
Verkeersregeling en verkeersveiligheid vaarwegen en havens (5300)	Scheepvaartverkeerswet Binnenvaart politiereglement			

2.2.7. Taken ten aanzien van vergunningverlening keur, beheersen van lozingen, handhaving keur en WVO

Vergunningverlening keur en beheersen van lozingen

De keur vormt de basis van de primaire taken van het waterbeheer zoals is vastgelegd in de Waterschapswet en Waterwet. De doelstelling van dit programma is om door middel van (eigen) regelgeving, watervergunningverlening, Wabo-advisering en stimulering van het terugdringen van diffuse lozingen de volgende aspecten te bereiken:

- Het in stand houden van veilige waterkeringen;
- Water aan- en afvoerfunctie van de oppervlaktewateren;
- Goede grondwaterkwantiteit inclusief een goed beheer;
- Het bereiken of behouden van een goede oppervlaktewaterkwaliteit;
- Doelmatige werking van zuiveringstechnische werken.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Keur (6100)	Waterschapswet, Waterwet		Komen tot een uniforme keur (Brabantbreed)	Zorg voor het watersysteem en Zuivering afvalwater
Vergunningen en keurontheffingen (6200)	Waterwet (art. 6.13)		Deregulering, minder activiteiten zijn nu vergunningsplichtig, meer activiteiten meldingsplichtig.	Zorg voor het watersysteem en Zuivering afvalwater
WVO-vergunningen en meldingen (6600)	Waterwet			Zorg voor het watersysteem en Zuivering afvalwater
Rioleringsplannen inhoudelijk		Gedelegeerd door provincie aan		Zuiveringstaak en

beoordelen (6800)		waterschap		Zuivering afvalwater
Aanpak diffuse emissies derden (6900)			Lokale of regionale samenwerkingsprojecten met derden om aanvullend op generieke regelgeving een verdere waterkwaliteitsverbetering te bereiken (nieuwe innovatieve ontwikkelingen in de praktijk uit proberen)	

Handhaving keur en WVO

De doelstelling van het programma is om door middel van handhaving de waterkeringen in stand te houden en beheren, de water aan- en afvoerfunctie van oppervlaktewateren in stand te houden en de lozingen van afvalwater te beheersen. Ook vallen het toezicht en de handhaving van de directe lozingen op oppervlaktewater en de indirecte lozingen op zuiveringstechnische werken hieronder. Verder betreft het het toezicht voor de Wet gewassenbeschermingsmiddelen en biociden en toezicht voor het Besluit risico's zware ongevallen.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Handhaving keur (6002)	Waterwet Scheepvaartverkeer swet	Keur Verordening Water Noord Brabant (mandaat provincie)	Streven naar effectief toezicht en handhaving van de Waterwet (inclusief keur), waarbij wordt voldaan aan de wettelijke kwaliteitscriteria.	Zorg voor het watersysteem
Handhaving WVO (6502)	Waterwet Wet gewasbescherming smidelen en biociden Besluit risico's zware ongevallen			Zuiveringstaak en Zorg voor het watersysteem
Handhaving grondwaterbeheer (6970)	Waterwet			Zorg voor het watersysteem

2.2.8. Taken ten aanzien van heffing en vordering belasting

Onder belastingheffing vallen de volgende producten:

- kostentoedeling en belastingverordening
- aanslagen huishoudens en forfaitaire bedrijven
- aanslagen zuiveringsheffing overige bedrijven
- aanslagen watersysteemheffing gebouwd, ongebouwd en natuur

- aanslagen verontreinigingsheffingsheffing
- verzoek-, bezwaar- en beroepschriften huishoudens en forfaitaire bedrijfsruimten
- bezwaar- en beroepschriften zuiveringsheffing overige bedrijven
- bezwaar en beroepschriften watersysteemheffing gebouwd, ongebouwd en natuur
- bezwaar- en beroepschriften verontreinigingsheffing

De activiteiten die verband houden met heffen en innen van waterschapsbelastingen zijn sinds 2012 ondergebracht bij de Belasting Samenwerking West-Brabant.

TAAK/BELEIDSPRODUCT	WETTELIJKE GRONDSLAG	ANDERE REGELGEVING/OVERHEDEN	BESTUURLIJKE AMBITIE BRABANTSE DELTA	TE HERLEIDEN OP WETTELIJKE HOOFDTAAK?
Belastingheffing (7100)	Waterwet Waterschapswet, (art. 122 d)		In 2011 hebben de waterschappen in het Bestuursakkoord Water de afspraak gemaakt dat hun belastingopbrengst tot 2020 slechts gematigd zal stijgen (gemiddeld niet meer met 2,5%) Bij de belastingheffing is voor het verlenen van kwijtschelding de 100% bijstandsnorm gehanteerd, zoals door het AB is vastgesteld.	
Invordering (7300)		Uitbesteed aan Belasting Samenwerking West-Brabant		

2.2.9. Taken ten aanzien van bestuur, communicatie en ondersteunende taken

Deze programma's zijn essentieel voor de uitvoering van de kerntaken, maar behoren daar niet rechtstreeks toe. Met betrekking tot het bestuur kan worden vermeld dat het beheer van eigendommen die niet (meer) voor primaire taakuitoefening nodig zijn maar (nog) niet zijn afgestoten. De lijn is daarbij om dat wat 'overtollig' is en ook niet uit strategische overwegingen nog dient te worden aangehouden zoveel mogelijk af te stoten. Op het gebied van communicatie is er besloten om het budget in de afgelopen jaren te reduceren.

Beeld vanuit het bestuur en toekomstige ontwikkelingen

Reports that say that something hasn't happened are always interesting to me, because as we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns -- the ones we don't know we don't know. And if one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter categories that tend to be the difficult ones.

Donald Rumsfeld, oud minister van defensie van de Verenigde Staten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de vraag met welke ontwikkelingen het waterschap de komende jaren te maken krijgt en de gevolgen die deze ontwikkelingen hebben voor de kerntaken van het waterschap. Aan de hand van de antwoorden op deze vragen kunnen we een antwoord geven op de vraag of het waterschap op de toekomst is voorbereid.

Deze vragen lijken minder problematisch dan ze zijn. De toekomst is geen onbeschreven blad. Er zijn ontwikkelingen voor de toekomst, waarvan we nu al weten dat en hoe ze van invloed zullen zijn, ook al vinden ze plaats in de toekomst. Dit zijn de bekende bekenden. Het gaat dan bijvoorbeeld over verplichtingen die zijn aangegaan ten aanzien van een lening, aangekondigde veranderingen in wetgeving, etc. Daarnaast zijn er ontwikkelingen waarvan we weten of vermoeden dat ze een rol in de toekomst zullen gaan spelen, maar waarvan het onduidelijk is hoe ze zich zullen ontploegen en welke invloed ze zullen uitoefenen, maar dat ze relevant zullen zijn staat vast. Een voorbeeld hiervan is klimaatverandering. Dit zijn de bekende onbekenden. Daarnaast is er nog een derde categorie: ontwikkelingen en gebeurtenissen die zich in de toekomst zullen voordoen en die uiterst relevant zullen

zijn voor de taken van het waterschap, maar waarvan we op geen manier weet kunnen hebben. Dit zijn de onbekende onbekenden. Deze laatste categorie gebeurtenissen is mogelijk het meest bepalend voor de toekomst, zeker wanneer zij de gedaante aanneemt van zgn. *black swan events*.¹⁴ Ook waterschap Brabantse Delta heeft in het recente verleden te maken gehad met dit soort onzekerheden, zoals calamiteiten, die een grote impact hebben gehad op de organisatie, zoals de brand bij Chemie Pack in Moerdijk en een breuk in een rioolpersleiding in Bath. Beide calamiteiten vonden plaats in 2011.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van ontwikkelingen die relevant zijn voor de toekomst van waterschap Brabantse Delta en wat deze mogelijk betekenen voor de kerntaken van het waterschap. Daarna zullen we ingaan op de uitkomsten van de enquête onder leden van het AB, waarin een aantal stellingen en vragen over de kerntaken van het waterschap en de toekomstbestendigheid van het waterschap zijn voorgelegd.

3.2 Relevante ontwikkelingen voor de toekomst

Aan de hand van interviews met sleutelinformanten, documentanalyse van relevante beleidsdocumenten en een analyse van secundaire (onderzoeks)literatuur zijn een aantal relevante ontwikkelingen voor de toekomst van waterschap Brabantse Delta geïdentificeerd.

3.2.1. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Wanneer we kijken naar de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de toekomst van het waterschap, dan kunnen we een aantal tendensen onderscheiden. In de eerste plaats speelt de discussie over de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag en functionele democratie, al dan niet in samenhang met een bredere discussie over bestuurlijke hervorming, herindeling en schaalgrootte. Met enige regelmaat worden er vraagtekens gezet bij het bestaansrecht van waterschappen als afzonderlijke bestuurslaag. Taken van het waterschap zouden evengoed verdeeld kunnen worden onder het Rijk en de provincies. Argumenten die in deze discussie spelen zijn zaken als het verminderen van de bestuurlijke complexiteit, verhogen van efficiëntie en slagkracht, etc. Daar staat tegenover dat de waterschappen als een van de oudste bestuurslagen in Nederland een schat aan kennis, ervaring en autoriteit in zich vertegenwoordigen. Deze bijzondere positie van de waterschappen in bestuurlijk Nederland wordt vaak genoemd als een cruciale factor in de strijd van Nederland met het water. Over de positie van de waterschappen wordt al jaren gediscussieerd. Al in 2001 stelde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) voor de waterschappen als zelfstandige bestuursorganen onder te brengen bij de provincies.¹⁵ Het huidige kabinet Rutte-Asscher heeft in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' aangegeven dat de opschaling tot tien à twaalf waterschappen zal worden bevorderd. De waterschappen zouden volgens het regeerakkoord uiteindelijk moeten verdwijnen uit de Grondwet.¹⁶

Recent heeft minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu aangegeven van deze afspraken af te willen. Op 17 maart 2014 presenteerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het rapport 'Water Governance in the Netherlands:

¹⁴ Zie Taleb, N. The black swan: the impact of the highly improbable

¹⁵ Raad voor het openbaar bestuur, Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid, 2001, p. 47-49.

¹⁶ Regeerakkoord, hoofdstuk XIII.

Fit for the future?'.¹⁷ Volgens de OESO heeft Nederland een 'excellent track record' en is Nederland een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer. Tegen relatief lage kosten wordt gezorgd voor waterveiligheid, waterkwaliteit en voldoende water. Gelet op de positieve bevindingen van de OESO over de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in Nederland, is er volgens de minister van IenM geen aanleiding bestuurlijke of organisatorische veranderingen in het waterbeheer door te voeren.¹⁸

3.2.2. Veranderende wet- en regelgeving

In de uitvoering van zijn kerntaken heeft het waterschap met zeer veel verschillende wet- en regelgeving te maken. Veranderingen in wet- en regelgeving zijn van invloed op de manier waarop het waterschap zijn kerntaken uitvoert. Met andere woorden, de juridische randvoorwaarden waarbinnen het waterschap zijn kerntaken uitvoert veranderen. Een tweede manier waarop veranderende wet- en regelgeving van invloed kan zijn op de kerntaken van het waterschap is door het verschuiven en veranderen van taken, het verdwijnen van taken en het creëren van nieuwe taken vast te leggen.

Vier terreinen van veranderende wet- en regelgeving springen in het oog als we kijken naar de kerntaken van het waterschap. In de eerste plaats is dat Europese wet- en regelgeving. Hierin is een tendens zichtbaar van meer nadruk op ecologisch doelen, zoals de waterkwaliteit en de kwaliteit van ecosystemen. De in 2000 vastgestelde kaderrichtlijn Water (KRW) is hier de belangrijkste exponent van. In de KRW zijn doelen opgesteld om per 2015 een goede kwaliteit van het oppervlakte, grond en kustwater in Europa te hebben. De KRW schrijft voor dat per stroomgebied een beheersysteem en maatregelenprogramma wordt opgesteld. De werkingsperiode van de KRW loopt door tot 2027.

Op nationaal niveau is de voorgenomen invoering van de Omgevingswet per 2018 een belangrijke verandering in wet- en regelgeving die de kerntaken van het waterschap raakt. De omgevingswet zal een groot deel van de huidige ruimtelijke wetgeving, waaronder delen van de Waterwet gaan vervangen. Daarbij is het de bedoeling dat de omgevingswet gaat zorgen voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Ook moet de omgevingswet een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving bewerkstelligen.¹⁹ Zowel op het gebied van de bevoegdheden, planvorming, waterveiligheidsnormen en integraal waterbeheer zullen zaken veranderen. In overleg tussen het ministerie van I&M en de Unie van Waterschappen is een kader voor de belangrijkste wijzigingen vastgelegd.²⁰

Op het gebied van het financieel beheer van lagere overheden zijn er, mede onder invloed van de kredietcrisis, de nodige veranderingen in wet en regelgeving. Deze komen neer op aanscherping van boekhoudkundige regels en strengere regelgeving ten aanzien van het begrotingsbeleid van decentrale overheden. Zo regelt de Wet Houdbare Overheidsfinanciën dat medeoverheden dienen mee te werken aan het behalen van de EMU-saldi op nationaal niveau. Dit resulteert in een belangrijk inperkings van de begrotingsvrijheid van decentrale overheden. In 2009 werden de regels ten aanzien van financiële derivaten al aangescherpt (Wijziging Ruddo). Daarboven is eind 2013 het verplicht schatkistbankieren voor decentrale

¹⁷ Onderzoek in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen. Te raadplegen op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/17/oecd-studies-on-water-water-governance-in-the-netherlands-fit-for-the-future.html>.

¹⁸ Brief van de minister van IenM van 17 maart 2014 (kenmerk IENM/BSK-2014/62966), te raadplegen op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/17/beleidsreactie-oeso-rapport-nederlands-waterbeleid.html>.

¹⁹ Memorie van Toelichting Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3

²⁰ Zie Afsprakenkader ministerie I&M en Unie van Waterschappen, 5 juni 2013

overheden ingesteld. Dit houdt in dat waterschappen verplicht zijn alle (liquide) middelen die zij niet direct voor hun publieke taak nodig hebben bij het Rijk te stallen. Het uitzetten van middelen door beleggingen is niet langer toegestaan. Voor bestaande beleggingen bestaat een overgangsregeling.

De herziening van het belastingstelsel tenslotte is de laatste grote ambitie van het huidige kabinet. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat daar het systeem van heffingen door de centrale overheden in betrokken wordt.

3.2.3. Technologische ontwikkelingen en innovatie

Niet technologische innovatie

Technologische ontwikkelingen en innovatie vormen het derde gebied waarop zich relevante ontwikkelingen afspelen voor de toekomst van het waterschap. In het denken over innovatie is het van belang een onderscheid te maken tussen technologische en niet technologische innovatie. Bij niet technologische innovatie gaat het om het toepassen en hanteren van nieuwe inzichten en uitgangspunten. De aandacht voor wetlands, het herstel van de natuurlijke loop van rivieren en het instellen van waterbergingsgebieden in plaats van altijd te kiezen voor nieuwe en hogere dijken, grotere bemalingsinstallaties en andere technologische oplossingen. In deze zin lijkt er vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw een paradigma-shift plaats te vinden van werken tegen het water naar leven met het water. In de nota Ruimte voor rivieren en de systematiek van de Deltawet zijn belangrijke stappen in deze veranderende kijk op het waterbeheer vastgelegd. In de toepassing van dit deze innovatieve principes, zoals bij het instellen van waterbergingsgebieden ligt er een stevige relatie met ruimtelijke ordening en planningsvraagstukken.

ICT

De wereldwijde stormachtige ontwikkeling op het gebied van informatie en communicatietechnologie (ICT) in de afgelopen decennia is misschien wel de meest in het oog lopende technologische innovatie waar het waterschap mee te maken heeft. Enerzijds brengt de innovatieve toepassing van ICT voor waterschappen grote voordelen, zoals effectiviteits- en efficiëntiewinst door de mogelijkheid om op afstand vanuit een centrale regieplek installaties aan te sturen op basis van real time monitorings- en sturingsgegevens.²¹ Verre gaande integratie van systemen kan verdere kwaliteits-, veiligheids- en efficiëntiewinst opleveren. 'Big data' en 'the internet of things' zijn in dit verband termen die opgang maken.

Aan deze toenemende afhankelijkheid van ICT kleven niet alleen voordelen. Steeds vaker komen de problematische kanten van ICT voor het voetlicht. Ten eerste is er het probleem van de moeizame implementatie van grootschalige ICT projecten door de overheid. Ondeugdelijke systemen, budget overschrijdingen, het niet halen van planningen en het afblazen van projecten lijken eerder regel dan uitzondering. Daarnaast is de veiligheid van systemen en de kwetsbaarheid voor cybercriminaliteit een toenemende bron van zorg.²²

3.2.4. Klimaatverandering

Klimaatverandering onder invloed van het broeikaseffect is misschien een van de meest in het oog springende ontwikkelingen die de kerntaken van het waterschap beïnvloedt. In een recent rapport van de OESO²³ worden vier risico's benoemd, waar Nederland door klimaat-

²¹ Op dit gebied worden bijvoorbeeld door stichting Floodcontrol IJkdijk projecten ontwikkeld rond dijkmonitoring met behulp van een netwerk van sensoren in dijklichamen.

²² Zo noemt de AIVD op haar website onder het kopje cyberterrorisme expliciet de mogelijke dreiging van cyberterrorisme door digitale sabotage van waterinstallaties.

²³ Water governance in the Netherlands; fit for the future?, OESO, 2014

verandering mee te maken zal krijgen. In de eerste plaats is dat een toegenomen risico op wateroverlast. In de tweede plaats het risico van waterschaarste en verdroging. In de derde plaats het risico op waterverontreiniging en in de vierde plaats het risico op schade aan (zoetwater)ecosystemen. Deze toegenomen risico's uiten zich op de volgende wijze:

- een hoger risico op overstromingen door stijging van de zeespiegel,
- een hoger risico op overstromingen van de grote rivieren en wateroverlast in steden door toegenomen neerslag en grotere pieken in de neerslag
- een hoger risico op problemen met waterschaarste door een toename van perioden met waarin sprake is van langdurige droogte
- een grotere mate van infiltratie van zoutwater in het zoetwateroppervlak en in het grondwater (verzilting) met problemen voor landbouw, drinkwatervoorziening en natuurgebieden tot gevolg.

De mogelijke gevolgen van de verwachte klimaatverandering zijn voor het Rijk in 2011 (mede) aanleiding geweest voor het instellen van een nieuwe Deltawet, waarin het opstellen van een Deltaprogramma met maatregelen ten aanzien van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, het instellen van een Deltafonds en een Deltacommissaris zijn geregeld.²⁴

Het Deltaprogramma wordt jaarlijks bijgewerkt. In het Deltaprogramma voor 2015 adviseert de Deltacommissaris voor 2015 vijf Deltabeslissingen te nemen, waaronder een Deltabeslissing waterveiligheid en een Deltabeslissing zoetwaterstrategie. Voor de waterschappen kunnen deze Deltabeslissingen ingrijpende gevolgen hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van de te hanteren normen en risicomodellen. Dit heeft zijn weerslag in de veiligheidsnormen waar de afzonderlijke dijkeringen aan moeten voldoen.

3.2.5. Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Een vijfde ontwikkeling die relevant is voor de toekomst van het waterschap is de aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen hangt samen met veranderende denkbeelden in de samenleving over de grondslagen waarop de economie en samenleving gebaseerd dienen te zijn. Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen gaat het om de economische prestaties van een organisatie afgezet tegen de sociale aspecten en ecologische randvoorwaarden. Op dit laatste vlak zijn onderwerpen als het verantwoord omgaan met schaarse hulpbronnen zoals schoon zoet water, duurzaam energiegebruik en het terugwinning van eindige grondstoffen uit afvalwater relevant voor het waterschap. Het waterschap is actief betrokken bij verschillende projecten, zoals de terugwinning van fosfaat uit de as van rioolslib, die onder de noemer maatschappelijk verantwoord ondernemen geschaard kunnen worden. Niet zelden hebben deze projecten ook een sterk innovatief karakter.

3.2.6. Demografische en economische ontwikkeling

De voorspellingen zijn dat de bevolkingsgroei in Nederland af zal vlakken. Tegelijkertijd neemt het aandeel ouderen in de bevolking toe (vergrijzing) en daalt het aandeel jongeren (ontgroening) en neemt de stedelijke ontwikkeling naar verwachting verder toe, terwijl in perifere regio's sprake is van bevolkingskrimp. Sterke veranderingen in de bevolkings- en economische dichtheid van het achterland kunnen leiden tot een andere risicoperceptie ten aanzien van overstromingsrisico's en daaraan gekoppelde normeringen van keringen. Daarnaast heeft deze ontwikkeling invloed op het aantal inwoners en bedrijven waarover de waterschapslasten kunnen worden verdeeld. De prognoses voor de ontwikkeling van de economische groei in Nederland zijn op zijn best matig. Sinds het begin van de kredietcrisis heeft Nederland te maken gehad met twee recessies; de zgn. double dip. Mogelijk ligt een derde recessie in het verschiet. Op de lange termijn zijn de vooruitzichten niet gunstig. In dit

²⁴ Memorie van Toelichting Deltawet,

verband wordt wel gesproken over de nieuwe normaal: een lange periode met lage economische groei als meest plausibele scenario voor de ontwikkeling van de economie in West-Europa. De matige economische prognoses zetten in ieder geval druk op financiering van de benodigde investeringen in waterbeheer. Daarnaast is er een specifiek risico via de zgn. switchtransacties.

3.2.7. Unknown unknowns

De toekomst laat zich niet voorspellen. Een vooruitblik naar ontwikkelingen op de korte termijn is goed te maken voor zover het trendmatige ontwikkelingen, eenvoudige financiële planningen en aangekondigde wet- en regelgeving betreft. Een vooruitblik op de middellange of lange termijn is al een stuk lastiger. Met name de kredietcrisis en de instorting van de markt voor financiële derivaten heeft de ondeugdelijkheid van veel gangbare vormen van risicoperceptie en de beperkte bruikbaarheid (statistische) modellen aangetoond. *Black swan events* als deze kenmerken zich door onvoorspelbaarheid of een zeer geringe waarschijnlijkheid, gekoppeld aan verstrekkende gevolgen wanneer deze zich toch voordoen. Het gebruik van statistische risicomodellen kan leiden tot een sfeer van beheersbaarheid en voorspelbaarheid van risico's, waarin risico's worden onderschat.

Black Swan events: de kredietcrisis, switchtransacties en slibverwerking

In de jaren 90 deden verschillende financiële constructies zoals sale and lease back en cross border lease hun opgang in het publieke domein in Nederland. Met ingenieuze financiële constructies konden overheden en partijen in het maatschappelijk middenveld financieel voordeel behalen tegen ogenschijnlijk zeer geringe risico's. Na de leaseconstructies volgden meer en steeds complexere financiële derivaten, zoals collateral debt obligations (CDO's) en portfolio credit default swaps (PCDS). Een rechtsvoorganger van waterschap Brabantse Delta ging een Cross Border Lease (CBL)constructie aan met een aantal rioolwaterzuiveringsinstallaties. Een verbonden partij, slibverwerkingsbedrijf SNB, bracht installaties ook onder in een CBL en bracht de opbrengsten (€ 270 miljoen) onder in een PCDS. Onder invloed van de kredietcrisis ging de marktwaarde van dit product zodanig onderuit dat deze negatief werd. Aanscherping van regels rond financiële verslaggeving op het gebied van derivaten dreigde voor SNB de betaling van extra zekerheden aan de contractpartner te forceren. Uiteindelijk wordt eind 2013 met de contactpartner, Deutsche Bank, overeenstemming bereikt over de voorwaarden waaronder de zgn. switchtransactie kan worden voortgezet.

3.3 Beelden vanuit de enquête

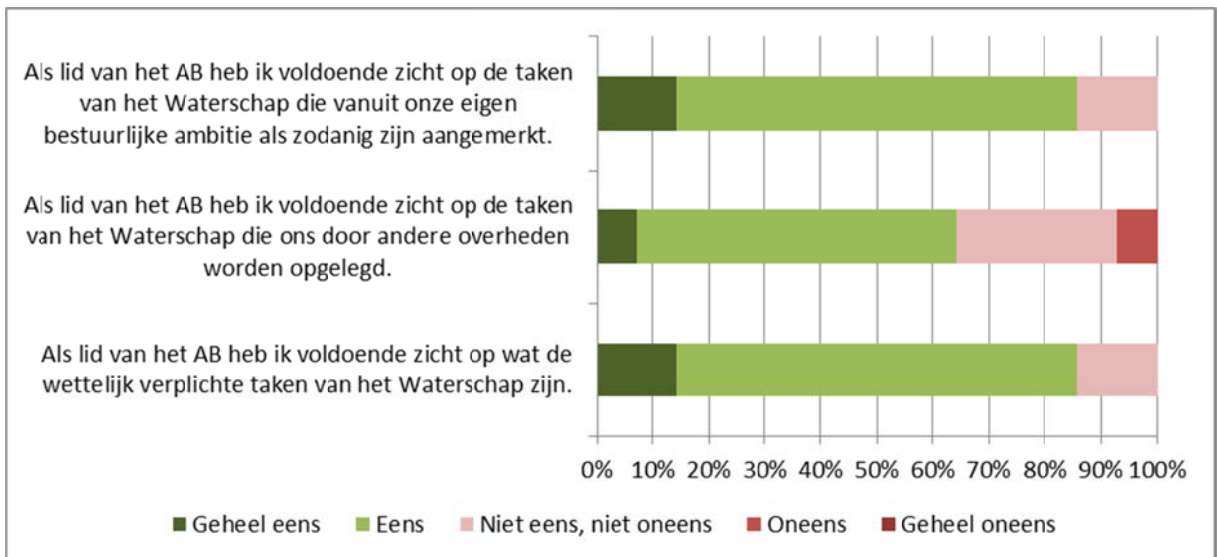
3.3.1. Inleiding

In het kader van het onderzoek is een internet enquête voorgelegd aan alle leden van het AB. Begin juli zijn alle AB/DB leden per e-mail benaderd voor deze enquête. Eind augustus is een rappel verzonden. In totaal zijn 32 personen uitgenodigd. In totaal is de lijst door 15 respondenten deels of geheel ingevuld. Het responspercentage ligt hiermee op 47%. De enquête is hiermee als representatief te beschouwen. Daarnaast is in het kader van het onderzoek een groeps gesprek gevoerd met leden van het AB. In dit gesprek zijn de belangrijkste bevindingen uit de enquête voorgelegd aan de AB-leden en is het beeld zoals dit uit de enquête naar voren komt bevestigd.

3.3.2. Kerntaken

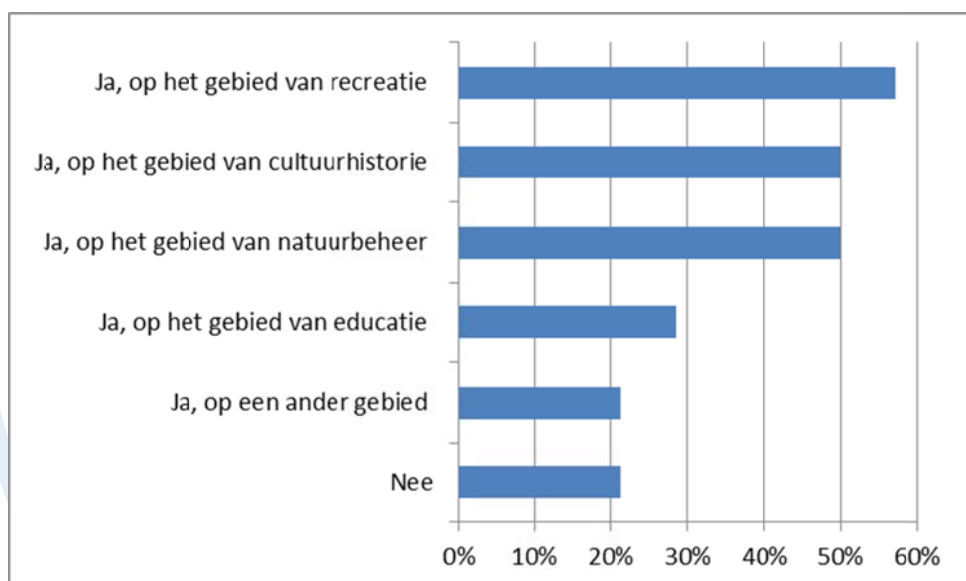
Aan de AB-leden is een aantal stellingen voorgelegd die gaan over de vraag of zij voldoende zicht hebben op wat de wettelijk verplichte taken, de taken die zijn opgelegd door andere overheden en de taken die vanuit bestuurlijke ambitie zijn aangemerkt zijn. Hieruit komt het beeld naar voren dat de respondenten hier in ruime meerderheid naar eigen zeggen voldoende zicht op hebben. Waar het gaat om de taken die het waterschap door andere overheden worden opgelegd is de meerderheid minder groot.

FIGUUR 3.1: STELLINGEN T.A.V. KERNTAKEN



De AB-leden is ook de vraag voorgelegd of het waterschap taken uitvoert die niet tot de kerntaken behoren en welke taken dat zijn. Ruim 80% van de respondenten noemt een of meerdere taken, met name op het gebied van recreatie, cultuurhistorie en natuurbeheer. Het meest genoemde concrete voorbeeld is het beheer van het kasteel Bouvigne.

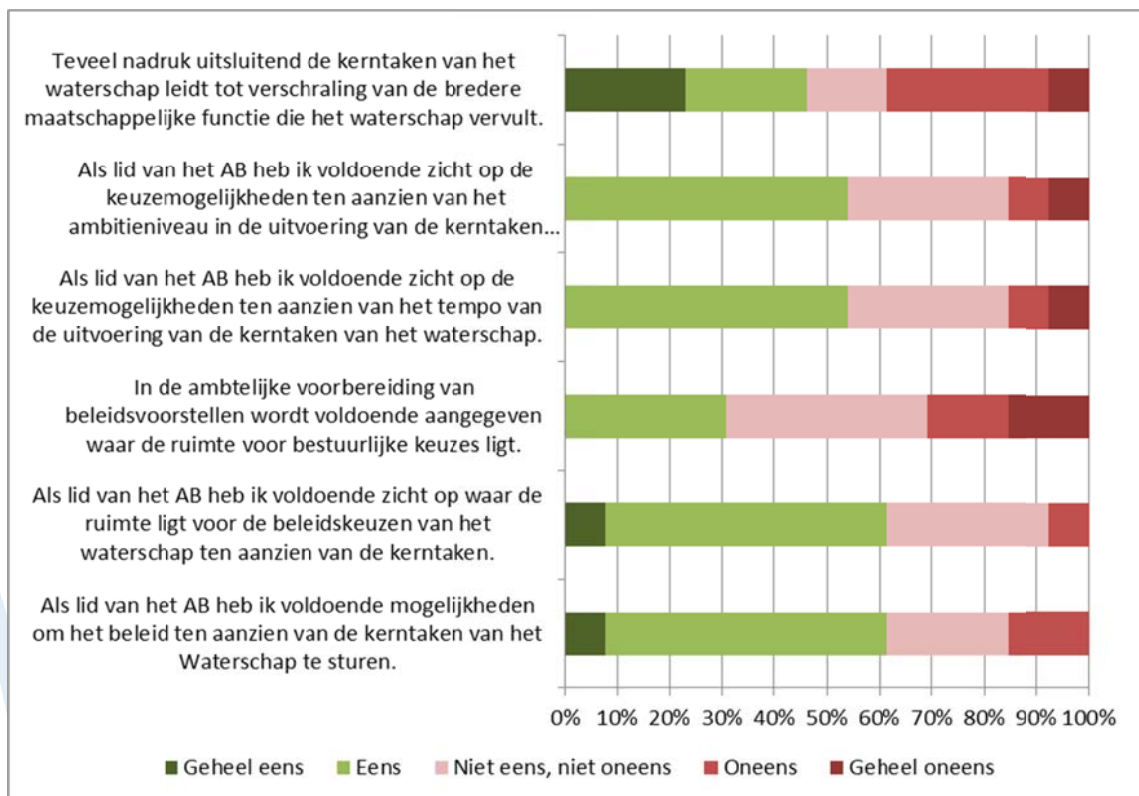
FIGUUR 3.2: VOERT WATERSCHAP BRABANTSE DELTA NAAR UW WETEN OOK TAKEN UIT DIE NIET TOT KERNTAKEN VAN HET WATERSCHAP BEHOREN?



3.3.3. Sturingsmogelijkheden en beleidsruimte

Een tweede onderwerp waar de enquête op ingaat zijn de sturingsmogelijkheden en beleidsruimte die de AB-leden ervaren ten aanzien van de taken van het waterschap. Een meerderheid van de respondenten vindt dat zij voldoende mogelijkheden heeft om het beleid ten aanzien van de kerntaken te sturen en dat zij voldoende zicht heeft op waar de ruimte ligt voor beleidskeuzes, ambitieniveau en tempo van de uitvoering ten aanzien van de kerntaken. Het beeld is gepolariseerd waar het gaat om de stelling ‘teveel nadruk op uitsluitend de kerntaken van het waterschap leidt tot verschraling van de bredere maatschappelijke functie die het waterschap vervult’, terwijl een minderheid het eens is met de stelling ‘in de ambtelijke voorbereiding van beleidsvoorstellen wordt voldoende aangegeven waar de ruimte voor bestuurlijke keuze ligt.’ In het groepsgesprek met AB-leden is nader op dit onderwerp ingegaan. Een aantal AB-leden geeft aan dat in beleidsvoorstellen de ruimte voor bestuurlijke keuzes niet expliciet is aangegeven, terwijl hier vanuit het AB wel behoefte aan is. Dit zou kunnen in het uitwerken van verschillende beleidsvarianten of scenario’s. In het recent verleden is dit punt onder meer in het fractievoorzittersoverleg aan de orde geweest, maar hieraan is naar de mening van de AB-leden nog geen invulling gegeven. Bij de ruimte voor bestuurlijke keuzes gaat het dan niet alleen om de keuzes zelf, maar ook om het prijskaartje dat aan de verschillende keuzes hangt en de mogelijke consequenties van die keuzes. AB-leden merken op dat niet ieder onderwerp zich leent voor het expliciet maken van de ruimte voor bestuurlijke keuzes.

FIGUUR 3.3: STELLINGEN T.A.V. STURINGSMOGELIJKHEDEN EN BELEIDSRUIMTE

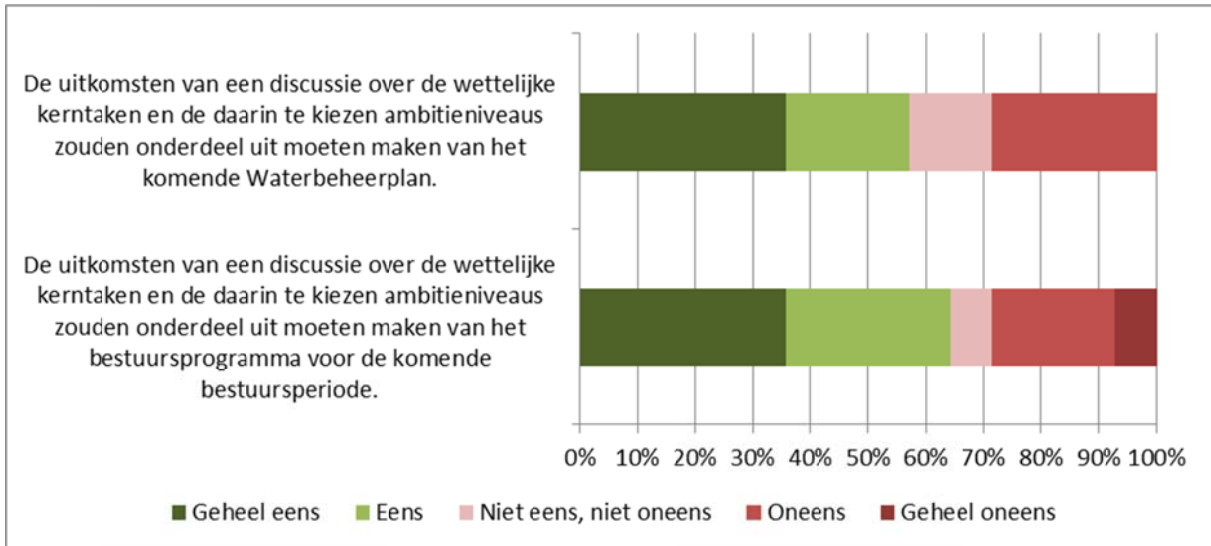


3.3.4. Ambities

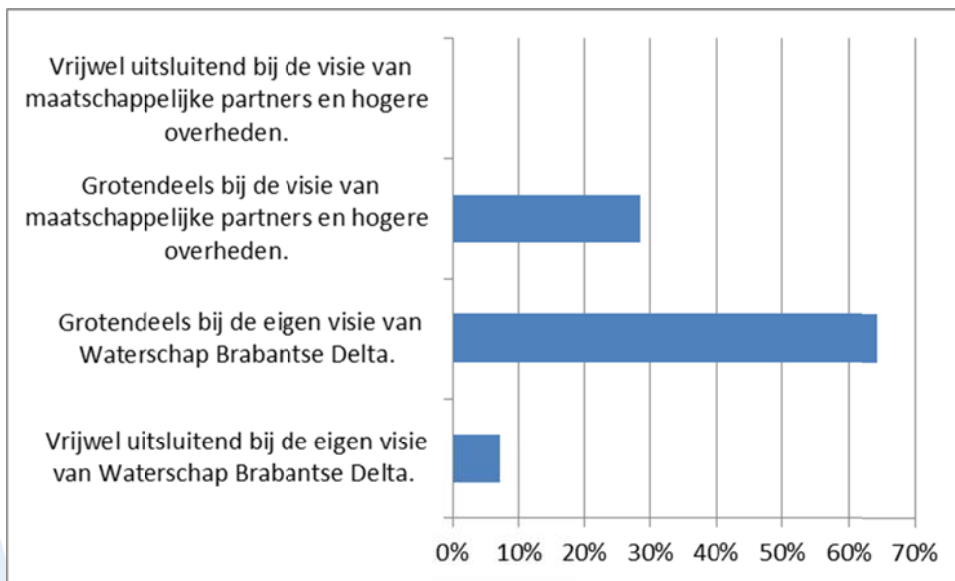
Ook ten aanzien van het ambitieniveau in de uitvoering van kerntaken is een aantal stellingen in de enquête opgenomen. Een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat de focus in een discussie over de wettelijke kerntaken en de daarin te kiezen ambitieniveaus grotendeels of geheel bij de eigen visie van waterschap Brabantse Delta zou moeten liggen.

Een meerderheid van ruim 60% van de respondenten vindt dat de uitkomsten van een discussie over de wettelijke kerntaken en de daarin te kiezen ambitieniveaus onderdeel zouden moeten uitmaken van het bestuursprogramma voor de komende bestuursperiode. Een iets minder grote meerderheid vindt dat de uitkomsten van een discussie over de wettelijke kerntaken en de daarin te kiezen ambitieniveaus onderdeel zou moeten uitmaken van het komende Waterbeheerplan.

FIGUUR 3.4: STELLINGEN T.A.V. DE KERNTAKEN EN HET AMBITIENIVEAU



FIGUUR 3.5: WAAR ZOU DE FOCUS DIENEN TE LIGGEN IN EEN DISCUSSIE OVER DE WETTELIJKE KERNTAKEN EN DE DAARIN TE KIEZEN AMBITIENIVEAU'S?

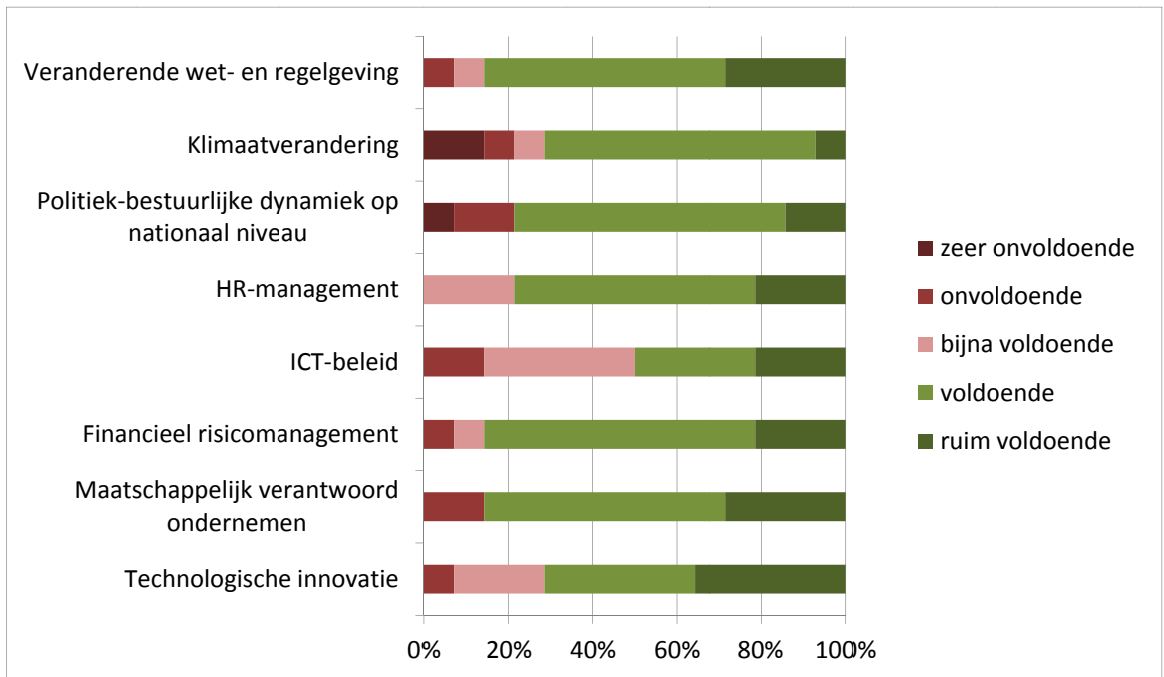


3.3.5. Toekomstbestendigheid

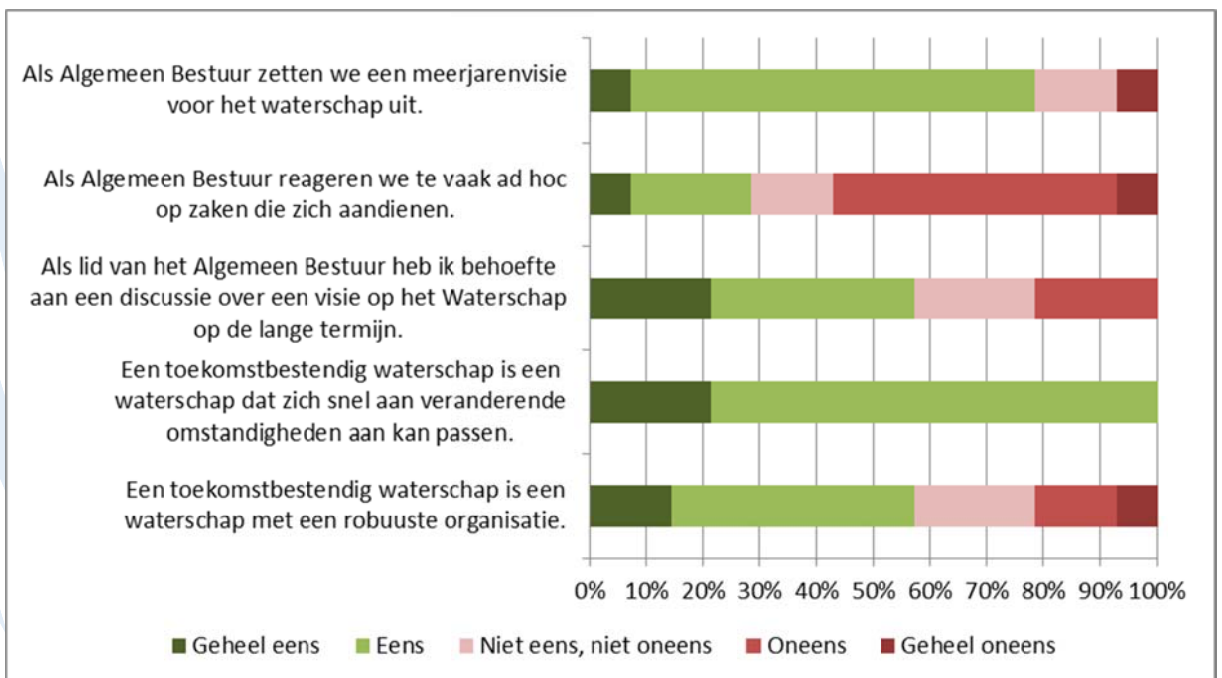
In de enquête is ook aandacht besteed aan de toekomstgerichtheid van het waterschap. In de eerste plaats is gevraagd of een aantal relevante ontwikkelingen naar de mening van de AB-leden voldoende aandacht heeft van het DB om van een toekomstbestendig waterschap te spreken. Figuur 3.6 geeft een overzicht. Vrijwel alle voorgelegde onderwerpen staan volgens 70 tot ruim 80% van de respondenten voldoende of ruim voldoende onder de aandacht bij het DB. Het onderwerp ICT-beleid laat een afwijkend beeld zien; hier vindt de helft van de respondenten dat het onderwerp voldoende onder de aandacht staat. Figuur 3.2

geeft een overzicht van de antwoorden op de stellingen over de toekomstbestendigheid van het waterschap. De uitkomsten laten een wat gemêleerd beeld zien. De stelling ‘een toekomstbestendig waterschap is een waterschap dat zich snel aan veranderende omstandigheden aan kan passen’ vindt algemene bijval. Een toekomstbestendig waterschap houdt voor de respondenten niet per se een robuuste organisatie in. Bijna 60% is het wel met de stelling eens, is het er meer oneens of laat dit in het midden liggen. De stelling ‘als Algemeen Bestuur zetten we een meerjarenvisie voor het waterschap uit wordt door een ruime meerderheid van de respondenten onderschreven, terwijl een kleine 30% van de respondenten vindt zij als AB te vaak ad hoc op zaken reageren. De behoefte onder de respondenten aan een discussie over een visie op het Waterschap op de lange termijn is niet algemeen: een kleine 60% is voor, 20% heeft die behoefte niet en 20% laat het in het midden.

FIGUUR 3.6: KUNT U VAN DE VOLGENDE ZAKEN AANGEVEN OF DEZE NAAR UW MENING VOLDOENDE DE AANDACHT HEBBEN VAN HET DAGELIJKS BESTUUR OM TE KUNNEN SPREKEN VAN EEN TOEKOMSTBESTENDIG WATERSCHAP?



FIGUUR 3.7: STELLINGEN TOEKOMSTBESTENDIGHEID



Analyse

4.1 Inleidin[

De voorgaande hoofdstukken zijn ingegaan op de kerntaken van het waterschap (deelonderzoek I) en relevante ontwikkelingen voor de toekomst van het waterschap (deelonderzoek II). In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de twee deelonderzoeken in hun onderlinge samenhang geanalyseerd.

4.2 Bevindingen _erntaken

Professionele, zelfbewuste ambtelijke organisatie, dienend aan het bestuur

Vanuit de interviews, de enquête en de documentstudie komt het beeld naar voren van een professionele, zelfbewuste ambtelijke organisatie, die zich dienend ten opzichte van het bestuur opstelt. De documentstudie levert een beeld op van een gedegen beleidscyclus. In de beleidscyclus zijn de kerntaken van het waterschap vertaald in programma's, waarin per programma de doelstellingen, ambities en prestatie-indicatoren zijn opgenomen. De belangrijkste beleidskeuzes op programmaniveau worden in de Kadernota gemaakt.

Het waterschap heeft de kerntaken scherp op het netvlies

De taken van het waterschap liggen vast in de wet, in de kadernota, het waterbeheerplan en andere beleidsdocumenten. In beleidsdocumenten zoals beleidsnota's, visiestukken, beleidsregels en plannen wordt over het algemeen aandacht besteed aan de taken van het waterschap en de wettelijke en bestuurlijke grondslag daarvoor. Zoals paragraaf 2.2 laat zien zijn alle taken van het waterschap terug te voeren op ofwel wettelijke taken, ofwel taken die in opdracht van andere overheden worden uitgevoerd ofwel taken die vanuit bestuurlijke ambitie worden uitgevoerd. Alle taken zijn te herleiden tot de wettelijke hoofdtaken of de ondersteuning daarvan: de zorg voor het watersysteem en de zuivering van afvalwater. Uit de enquête blijkt dat ook AB-leden aangeven duidelijk te weten wat de kerntaken van het waterschap zijn.

Binnen het (strakke) kader van kerntaken liggen tal van beleidskeuzes

Het onderscheid tussen wettelijke taken, taken die zijn opgelegd door andere overheden en taken die vanuit bestuurlijke ambitie worden opgepakt is niet altijd zwart-wit. Wettelijke

taken zijn vaak op een tamelijk abstract niveau weergegeven in de wet. De concrete invulling daarvan wordt bepaald door bijvoorbeeld de provincie, het waterbeheerplan of door bestuurlijke afspraken, zoals het nationaal bestuursakkoord water. In feite is er sprake van verschillende beleidsarena's waarin rijk, provincie, gemeenten en waterschappen in onderlinge afhankelijkheid van elkaar ieder vanuit hun eigen rol invloed uitoefenen op besluitvormingsprocessen.

Bij de concrete invulling van het beleid ten aanzien van kerntaken zijn tal van bestuurlijke keuzes mogelijk en ook nodig. Daarin gaat het om het ambitieniveau in de uitvoering en het tempo waarin investeringen worden uitgevoerd en de bestuurlijke kleur en prioriteiten die in het beleid worden gelegd. Daarin speelt de maatschappelijke context waarin het waterschap opereert een steeds grotere rol. Naast veiligheid, droge voeten en schoon water vraagt de maatschappij nu ook om gezonde ecosystemen, ruimte voor recreatief gebruik, aandacht voor duurzaamheid, etc. Beleidsmatige en bestuurlijke keuzes liggen vooral op dit terrein; in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de (wettelijke) kerntaken van het waterschap.

Niet alle AB-leden vinden de ruimte voor die keuzes altijd even scherp in beleidsvoorstellen terug.

Een opvallend punt uit de enquête en uit het gesprek met een vertegenwoordiging van het AB is de niet optimale tevredenheid over de mate waarin de ruimte voor bestuurlijke keuzes in beleidsvoorstellen wordt aangegeven en uitgewerkt. Dit kan bijvoorbeeld door het voorleggen en uitwerken van verschillende alternatieven, scenario's of uitvoeringsvarianten. Een aantal AB-leden geeft aan dat op dit punt concrete afspraken met het DB en de ambtelijke organisatie zijn gemaakt, maar dat hier nog geen uitvoering aan is gegeven.

Beperkt aantal voorbeelden van activiteiten buiten kerntaken

Het onderzoek heeft een beperkt aantal voorbeelden van activiteiten die buiten de kerntaken van het waterschap vallen. Het meest in het oog springend is het beheer van het kasteel en tuinen Bouvigne. Een ander voorbeeld dat genoemd wordt is de watermolen Etten Leur. Ook beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking of deelname aan dienstreis naar China zijn genoemd als activiteiten die buiten de kerntaken vallen. Het is in ieder geval van belang vast te stellen dat deze activiteiten een dekking hebben in de begroting en dat ze verantwoord worden in het AB. Waar het gaat om het vaarwegbeheer voor de provincie gaat het om een taak die is gedelegeerd door de provincie op basis van een wettelijke grondslag. Verder maakt de provincie soms gebruik van specifieke expertise en projectleiding van het waterschap, bijvoorbeeld wanneer deze samenvallen met projecten van de provincie. Het waterschap brengt hiervoor de volledige kosten in rekening bij de provincie en heeft als voorwaarde dat het dan moet gaan om watergerelateerde projecten.

4.3

Bevindingen toekomstbestendigheid

De organisatie is sensitief ten aanzien van mogelijk relevante ontwikkelingen

Uit de documentstudie en de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren van een organisatie die scherpe antenne heeft ten aanzien van relevante ontwikkelingen. In belangrijke stukken zoals de kadernota wordt aandacht besteed aan relevante ontwikkelingen zoals de politiek-bestuurlijke dynamiek, toekomstige wet- en regelgeving, etc. Vanuit de organisatie wordt geanticipeerd op veranderingen die te zijn voorzien. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop in het HR-beleid het hoofd wordt geboden aan de gevolgen van verloop in het

personeelsbeleid door de vergrijzing en daarmee het weglekken van belangrijke ervaringskennis voor de organisatie.

De organisatie is slagvaardig

Uit de documentstudie en de gevoerde gesprekken komt ook het beeld van een slagvaardige organisatie naar voren. Er is een integraal managementsysteem dat toegang geeft tot alle procesbeschrijvingen, werkinstructies en relevante beleidsdocumenten inclusief versiebeheer. Beleidsstukken zijn over het algemeen van recente datum en maken een gedegen indruk. De wijze waarop en snelheid waarmee de kerntakendiscussie die voortvloeide uit de motie Aertssen door de organisatie is opgepakt, gefaciliteerd en verwerkt in de kadernota is hier ook een voorbeeld van. Ook ten aanzien van risicomanagement en financiële planning maakt de organisatie een sensitieve en slagvaardige indruk.

De organisatie beschikt over incasserings- en aanpassingsvermogen

In verschillende gesprekken zijn de verschillen tussen het huidige DB en vorige DB aan de orde gekomen. Waar in de vorige bestuursperiode sprake was van een bijzonder hoog ambitieniveau en grote investeringen heeft het huidige DB een focus op kerntaken. In de tussentijd heeft het waterschap te maken gehad met twee grote incidenten en de gevolgen van de kredietcrisis. Dit heeft het incasseringsvermogen en aanpassingsvermogen van het waterschap op de proef gesteld. Dit heeft geleid tot forse bezuinigingen en inkrimping van het personeelsbestand. De organisatie heeft dit op kunnen vangen, onder meer door het hantieren van een flexibele schil in het personeelsbestand.

Recente verleden laat belang van risico bewustzijn zien

Gebeurtenissen uit het recente verleden zoals de brand in Moerdijk en de geknapte persleiding in Bath laten zien dat onvoorziene gebeurtenissen die ingrijpende gevolgen hebben zich altijd kunnen voordoen, hoe robuust, omgevingsgevoelig of gefocust een organisatie ook is. Deze gebeurtenissen kunnen zich voordoen binnen de terreinen die tot de kerntaken van het waterschap behoren. In die gevallen vallen ze onder het calamiteitenplan en zijn verschillende scenario's en stappen uitgewerkt, geoefend en geëvalueerd.

De kredietcrisis en de daaropvolgende instortende markt voor complexe financiële derivaten en zware economische recessies hebben hun weerslag op een aantal complexe financiële transacties die een rechtsvoorganger van het waterschap en de verbonden partij SNB in het verleden zijn aangegaan. Deze zijn onder de noemer Switchtransacties in de jaarstukken van het waterschap verwerkt. Deze transacties raken niet direct aan kern van dit onderzoek: de kerntaken van het waterschap, maar laten wel zien dat beleidsmatige keuzes ten aanzien van de dekking voor de uitvoering van deze taken vergaande onvoorziene risico's in zich kunnen dragen.

4.4

Normenkader

In het kader van het onderzoek is een normenkader opgesteld. Dit normenkader bevat normen ten aanzien van de kerntaken en normen ten aanzien van de toekomstbestendigheid. De normen ten aanzien van de kerntaken richten zich op de duidelijkheid en eenduidig beeld van de kerntaken, het bekend zijn en benoemen van juridische context en ambitieniveau van de kerntaken. De normen ten aanzien van toekomstbestendigheid richten zich op het onderkennen en benoemen van relevante ontwikkelingen en de mate waarin de organi-

satie is toegerust op verandering en de randvoorwaarden voor een optimaal politiek/bestuurlijk besluitvormingsproces ten aanzien van het benoemen van kerntaken.

NORMEN TEN AANZIEN VAN KERNTAKEN	BEOORDELING
Er is binnen het bestuur en de ambtelijke organisatie een duidelijk en eenduidig beeld van de kerntaken van het waterschap	+
Het onderscheid tussen wettelijke taken, taken die worden uitgevoerd in opdracht van andere overheden en taken die vanuit bestuurlijke ambitie worden uitgevoerd is bekend bij bestuur en ambtelijke organisatie	+
Niet-wettelijke taken en het ambitieniveau in de uitvoering daarvan zijn als zodanig benoemd	+
De uitvoering van taken is in overeenstemming met kerntaken	+
NORMEN TEN AANZIEN VAN TOEKOMSTBESTENDIGHEID	
Relevante toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de kerntaken zijn benoemd en de organisatie is sensitief ten aanzien van mogelijk relevante ontwikkelingen	+
De organisatie is toegerust op verandering. Dit uit zich in: <ul style="list-style-type: none"> • Adequate financiële reserves en risicomanagement • Slagvaardigheid en ruimte en capaciteit om nieuw beleid te ontwikkelen • Toegang tot noodzakelijke middelen om veranderende organisatie-doelen te verwezenlijken, zoals innovatieve kennis en expertise, HR en ICT 	 + + +
De organisatie schept goede randvoorwaarden voor een optimale politiek/bestuurlijk besluitvormingsproces ten aanzien van het benoemen van kerntaken en het ambitieniveau en tempo van de uitvoering daarvan	+/-

Conclusies En aanbevelingen

5.1 Conclusies

Kerntaken

In dit onderzoek staat de vraag wat de kerntaken van waterschap Brabantse Delta zijn en of het waterschap voorbereid is op de toekomst centraal. In hoofdstuk twee wordt een uitgebreid overzicht geschetst van de kerntaken van waterschap Brabantse Delta, zoals die zijn te herleiden tot wettelijke taken, taken opgelegd door andere overheden en taken ingezet vanuit bestuurlijke ambitie. Deze zijn vrijwel alle terug te voeren op ofwel de wettelijke hoofdtaken: zorg voor het watersysteem en de zuivering van afvalwater. Het onderzoek heeft een beperkt aantal voorbeelden van activiteiten die buiten de kerntaken van het waterschap vallen. Het is in ieder geval van belang vast te stellen dat deze activiteiten een dekking hebben in de begroting en dat ze verantwoord worden in het AB.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een waterschap dat zowel in de ambtelijke organisatie als in het bestuur de kerntaken scherp op het netvlies heeft. Er is een gedegen beleidscyclus waarin structureel aandacht wordt besteed aan de taakopvatting van het waterschap en de wettelijke en bestuurlijke grondslag daarvoor. Er is sprake van een professionele, zelfbewuste ambtelijke organisatie, die zich dienend aan het bestuur opstelt.

Het onderzoek maakt duidelijk dat het onderscheid tussen wettelijke taken, taken die zijn opgelegd door andere overheden en taken die vanuit bestuurlijke ambitie worden opgepakt niet altijd zwart-wit is. Wettelijke taken zijn vaak op een tamelijk abstract niveau weergegeven in de wet. Bij de concrete invulling van het beleid ten aanzien van kerntaken zijn tal van bestuurlijke keuzes mogelijk en ook nodig. Daarin gaat het om het ambitieniveau in de uitvoering en het tempo waarin investeringen worden uitgevoerd en de bestuurlijke kleur en prioriteiten die in het beleid worden gelegd. Daarin speelt de maatschappelijke context waarin het waterschap opereert een steeds grotere rol. Een opvallend punt uit de enquête en uit het gesprek met een vertegenwoordiging van het AB is de niet optimale tevredenheid over de mate waarin de ruimte voor bestuurlijke keuzes in beleidsvoorstellen wordt aangegeven en uitgewerkt.

Toekomstbestendigheid

Een breed scala aan ontwikkelingen is van invloed op de kerntaken van Waterschap Brabantse Delta. Deze lopen van economische, demografische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, veranderende wet- en regelgeving, technologische ontwikkelingen en innovatie en klimaatverandering tot aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De organisatie heeft een scherpe antenne voor relevante ontwikkelingen. De organisatie anticipeert op veranderingen die te zijn voorzien. Uit het onderzoek komt ook het beeld van een slagvaardige organisatie naar voren, onder meer ten aanzien van risicomanagement en financiële planning. De organisatie heeft laten zien te beschikken over incasserings- en aanpassingsvermogen, onder meer in het opvangen van de gevolgen van twee grote incidenten en de gevolgen van de kredietcrisis. Deze gebeurtenissen laten tevens het belang van risico bewustzijn zien.

Slotbeschouwing

De taken van waterschap Brabantse Delta worden uitgevoerd in een complexe beleidsmatige en bestuurlijke omgeving. Tegelijkertijd verandert ook de maatschappelijke context waarin het waterschap zijn taken uitvoert. De maatschappelijke opdracht aan waterschappen is verankerd in zijn wettelijke kerntaken. Als functionele democratie vertaalt het waterschap deze opdracht in beleid en uitvoering. De keuzes die het bestuur daarin maakt bepalen samen met het wettelijke kader de kerntaken van het waterschap. Deze keuzes zijn uiteindelijk het resultaat van de dynamiek tussen ambtelijke organisatie en het Dagelijks en Algemeen Bestuur. De kerntakendiscussie die in 2012/2013 gevoerd is heeft geleid tot elf richtinggevende uitspraken. Deze gaan vooral, maar niet uitsluitend, over de vraag hoe het waterschap zijn taken uitvoert. Gesteld kan dan ook worden dat een vertaling van de visie, de elf richtinggevende uitspraken, in kerntaken nog moet plaatsvinden.

Uit het onderzoek komt geen beeld naar voren van een organisatie die allerlei taken uitvoert die niet tot de kerntaken gerekend kunnen worden. Het begrip kerntaken vraagt een bestuurlijke invulling en gebruikmaking van de beleidsruimte, die zich uit in keuzes ten aanzien van de uitvoering, de intensiteit en prioriteit die aan taken worden toegekend. Toekomstbestendigheid vraagt om voorzichtigheid en risicobewustzijn. Dat wil niet zeggen dat een organisatie als waterschap Brabantse Delta zich strikt dient te beperken tot zijn wettelijke kerntaken. Toekomstbestendig opereren betekent namelijk ook per definitie de beleidsruimte die beschikbaar is gebruiken om te anticiperen op een veranderende omgeving en een veranderende maatschappelijke context.

5.2

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Zorg ervoor dat voor het Algemeen Bestuur duidelijk is, of ondernomen of te ondernemen werkzaamheden en/of taken wettelijke taken of niet-wettelijke taken zijn. Dit geldt ook voor de beleidskeuzes die gemaakt kunnen worden binnen de wettelijke taken.

Aanbeveling 2

Zorg bij voorstellen aan het AB over niet-wettelijke taken, dat bestuurlijke keuzes worden voorgelegd.

Aanbeveling 3

Zorg ervoor dat het onderscheid vermeld onder aanbeveling 1 in taken ook in de begroting financieel als zodanig te onderscheiden zijn.

Aanbeveling 4

Voer in het Algemeen Bestuur een discussie over de wijze waarop de uitkomsten van de takendiscussie, de elf richtinggevende uitspraken, en de uitkomsten van deze rapportage over kerntaken met elkaar verbonden kunnen worden.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen

Waterschap Brabantse Delta

Hein van Stokkom, secretaris-directeur
Arthur Meuleman, lid directieteam Zatersystemen
Mary-José van Overveld, lid directieteam Bedrijfsvoering
Louis van den Broek, controller
Esther van Beurden, hoofd Beleid
Jack Jonk, hoofd Advies en ondersteuning
Victor van den Berg, senior beleidsmedewerker beleid
Yvonne de Hond, adviseur programmering en uitvoering beleid

Provincie Noord-Brabant

Roger Heijltjes, programmamanager water, cluster natuur en milieu
Desirée van Zwieten, juridisch beleidsmedewerker programma water

Deelnemers aan het groepsgesprek met AB-leden

Cees Dubbelman
Angelique Pijnenburg
Jan Slenders
Louis van der Kallen
Hans Kocx
Joop van Riet
Jacques van der Aa
Remco Schreuders
Huub Hieltjes

Bijlage 2

Bestudeerde documenten: Beleidsstukken waterschap Brabantse Delta

Afvalwaterketenbeleid
Beheerplan vaarwegen “De vaart er in”
Beleidsbegroting 2013
Beleidsbegroting 2014
Beleidsnota recreatief medegebruik
Calamiteitenplan
Handhavingsbeleid 2013-2014
Het album van waterschap Brabantse Delta, kerntakendiscussie 2012-2013
Integraal Management Systeem
Jaarrekening 2011
Jaarrekening 2012
Jaarrekening 2013
Kadernota 2014-2024
Kadernota 2015-2025
Keur waterschap Brabantse Delta
Vastgoedbeleid
Waterbeheerplan Brabantse Delta 2010-2015; water beweegt

Overige documenten

Afsprakenkader ministerie I&M en Unie van Waterschappen, 5 juni 2013
Bestuursakkoord Water, Unie van waterschappen, Ministerie van I en M, Vewin, VNG en IPO, april 2011
Brief VNG Voortgang samenwerking in de afvalwaterketen, 7 januari 2013
Bruggen Slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012
Brief van de minister van I en M van 17 maart 2014 (kenmerk IENM/BSK-2014/62966)
Jaarverslag 2012, SNB
Verkort jaarverslag 2013, SNB
Ruimtelijke visie West Brabant 2030, Bestuurlijke regiegroep West Brabant, 6 juli 2010
Memorie van Toelichting Deltawet
Memorie van Toelichting Omgevingswet

Literatuur

Raad voor het openbaar bestuur, *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, ROB, 2001
OESO, *Water governance in the Netherlands; fit for the future?*, OESO, 2014
B. Bozeman, *Public Values and Public Interest*, Georgetown University Press, 2007.
N. Taleb, *The black swan: the impact of the highly improbable*, Random House, 2007.



De Rekenkamercommissie van
Waterschap Brabantse Delta
Postbus 5520
4801 DZ BREDA



Uw schrijven van : 21 januari 2015
Uw kenmerk : 15AOUT0009
Zaaknummer : 15.ZK01261
Ons kenmerk : 15UT001275

Barcode : 
Behandeld door : de heer mr. A. Merks
Doorkiesnummer : 076 564 10 62
Datum : 12 februari 2015
Verzenddatum : **13 FEB. 2015**

Onderwerp: bestuurlijke reactie op rapport Tot de kern

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij uw rapport Tot de kern, uw rapport over de kerntaken van het waterschap gelezen. Wij zijn verheugd dat u constateert dat er sprake is van een waterschap dat zowel in het bestuur als in de ambtelijke organisatie de kerntaken scherp op het netvlies staan, dat er structureel aandacht wordt besteed aan de taakopvatting van het waterschap en de wettelijke en bestuurlijke grondslag daarvoor, en dat er sprake is van een professionele, zelfbewuste ambtelijke organisatie, die zich dienend aan het bestuur opstelt. Wij zullen uw complimenten overbrengen aan de ambtelijke organisatie. In het navolgende beperken wij ons tot de vier genoemde aanbevelingen.

Vanzelfsprekend delen wij uw conclusie dat verbeteringen altijd mogelijk zijn. De conclusies en aanbevelingen die uw commissie naar voren brengt, kunnen daarbij zeker een handvat zijn.

Aanbeveling 1 en 2 Duidelijk onderscheid wettelijke en niet-wettelijke taken en het voorleggen van beleidskeuzes daarin

Het voorleggen van beleidskeuzes is in lijn is met eerdere afspraken. Er zijn ook zeker raakvlakken met het onderwerp bestuurlijke vernieuwing. Daarom zullen wij deze aanbeveling onder de aandacht brengen van het nieuwe algemeen bestuur met het advies om dit over te nemen zodat het komende dagelijks bestuur dit kan uitwerken.

Aanbeveling 3 Zorg ervoor dat het onderscheid wettelijke of niet-wettelijke taken ook in de begroting financieel als zodanig te onderscheiden zijn

De vertaling van het onderscheid wettelijke of niet-wettelijke taken in de begroting zal slechts bij uitzondering mogelijk zijn. De grens tussen het invullen van de wettelijke taak en de eventueel aanvullende bestuurlijke ambitie zal niet altijd in het gros van de gevallen eenduidig te bepalen zijn. Vaak zijn er immers kansen om werk met werk te maken waarbij de belangen van de stakeholders worden meegewogen. Denk bijvoorbeeld aan het treffen van recreatieve voorzieningen in een project (een zitbank plaatsen, bewegwijzering zetten etc.). Dergelijke zaken zijn – alleen al door de geringe omvang van kosten – niet uit het totale budget te filteren.


Kortom, het dagelijks bestuur staat niet afwijzend tegenover deze aanbeveling maar vraagt zich wel af of alle effort die erin zal worden gestoken opweegt tegen het resultaat.

Aanbeveling 4 Voer in het algemeen bestuur een discussie over de wijze waarop de uitkomsten van de takendiscussie, de elf richtinggevende uitspraken, en de uitkomsten van deze rapportage over kerntaken met elkaar verbonden

Het benoemen van deze zaken en de afwegingen daarbij kunnen jaarlijks bij de kadernota worden meegenomen. Daarom zullen wij deze aanbeveling ook onder de aandacht brengen van het nieuwe algemeen bestuur met het advies om dit over te nemen en om dit door het komende dagelijks bestuur te laten uitwerken.

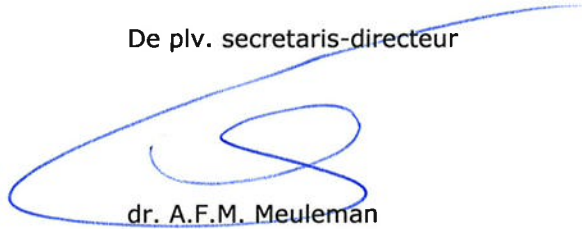
Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf



Mw ir. ing. C.P.M. Moonen

De plv. secretaris-directeur



dr. A.F.M. Meuleman

Bijlage 4

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie. Het is fijn te constateren dat het dagelijks bestuur de eerste, tweede en vierde aanbeveling overneemt en positief staat tegenover de derde aanbeveling.

De derde aanbeveling in het rapport is: 'Zorg ervoor dat het onderscheid wettelijke of niet-wettelijke taken ook in de begroting financieel als zodanig te onderscheiden zijn'. Het dagelijks bestuur vraagt zich af of de effort die hierin zal worden gestoken, opweegt tegen het resultaat. Het gaat de rekenkamercommissie bij deze aanbeveling echter niet om bijvoorbeeld een zitbank plaatsen of het zetten van bewegwijzering. Voorbeelden die het dagelijks bestuur in haar reactie aangeeft. Omvangrijke taken die geen wettelijke taak zijn, zouden naar de mening van de rekenkamercommissie zichtbaar in de begroting moeten zijn.

Het dagelijks bestuur verwijst in de bestuurlijke reactie naar het nieuwe algemeen bestuur. Dit onderzoeksrapport is naar onze mening ook zeer bruikbaar voor nieuwe leden van het algemeen bestuur om een goed overzicht te krijgen van wat het waterschap allemaal doet.

De rekenkamercommissie dankt de onderzoekers van Pro Facto voor de goede wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onze dank gaat ook uit naar de medewerkers van het waterschap die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. De rekenkamercommissie stelt de constructieve wijze van de betrokken medewerkers op prijs. Ook dank aan de leden van het algemeen bestuur die deel hebben genomen aan de enquête en het groepsgesprek.

Graag lichten wij het rapport toe aan het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

Colofon

Opdrachtgever : Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

Omvang rapport : 33 pagina's met 4 bijlagen

Auteur : Prof. dr. Heinrich Winter, Bert Schudde en mr. Charlotte Akerboom, werkzaam bij het bureau Pro Facto

Datum : 15 januari 2015

Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta zorgt voor sterke, veilige dijken en kades,
zuivert rioolwater, regelt de hoogte van het water en beschermt de natuur.

Waterschap Brabantse Delta
Postbus 5520, 4801 DZ Breda
T 076 564 10 00
info@brabantsedelta.nl
www.brabantsedelta.nl