



JAARPLAN 2024

REKENKAMER WATERSCHAP RIVIERENLAND

Colofon

Rekenkamer Waterschap Rivierenland

Samenstelling:

Leden: Han Looijen (extern voorzitter)
Bart van der Helm (extern lid; vicevoorzitter)
Edo Gies (extern lid)

Secretaris: Koos Kappert
jkappert@chello.nl
06 - 27 52 81 91

Postadres: Postbus 599
4000 AN TIEL

Het Algemeen Bestuur van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) en het Algemeen Bestuur van het Waterschap Rivierenland (WSRL) hebben uit overweging van kwaliteit, continuïteit en efficiency in 2016 besloten om de krachten te bundelen en met twee rekenkamers in een personele unie vanaf 2017 de leden van het Algemeen Bestuur van beide waterschappen te ondersteunen bij hun werkzaamheden.

1. Inleiding

Per 1 januari 2024 is, als gevolg van een wetswijziging, de bestaande rekenkamercommissie van Waterschap Rivierenland (WSRL) opgeheven en vervangen door een (verplichte) rekenkamer.

De rekenkamer heeft meer bevoegdheden gekregen en ook opereert de rekenkamer zonder interne leden maar maakt wel gebruik van een externe adviescommissie die bestaat uit leden van het AB van WSRL. Daarnaast wordt de rekenkamer WSRL ondersteunt door een begeleidingscommissie vanuit het AB.

De rekenkamer van Waterschap Rivierenland wil door gericht onderzoek en praktische adviezen op een actieve wijze helpen de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuurlijk handelen van Waterschap Rivierenland te verbeteren. Met de onderzoeken wordt inzicht geboden in de prestaties van Waterschap Rivierenland en worden waar nodig aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

In dit jaarplan geeft de rekenkamer aan welke onderwerpen zij in 2024 wil gaan onderzoeken.

2. Wat willen we bereiken?

De rekenkamer heeft bij de keuze van het onderzoeksonderwerp de volgende criteria gehanteerd:

- De mate waarin het onderwerp past binnen de taakopdracht die de rekenkamer in de wet heeft meegekregen;
- De mate waarin het onderwerp past binnen de specifieke taakopdracht en bevoegdheden zoals vastgelegd in de verordening op de rekenkamer;
- Een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie / doelstellingen van de rekenkamer, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit;
- Substantieel financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk belang;
- Twijfel over de effectiviteit van het beleid, de doelmatigheid van de uitvoering of de rechtmatigheid van het beleid;
- Mate van risico voor het waterschap, waaronder financieel;
- Toegevoegde waarde: het onderzoek levert informatie op die niet reeds uit andere bronnen bekend is;
- Benutten van specifieke bevoegdheden;
- Spreiding (variatie in onderwerpen, in onderzochte diensten en eventueel politiek, in portefeuilles van heemraden);
- Bruikbaarheid (inspelen op verzoeken), bruikbaarheid van aanbevelingen en verwachte leereffecten.

De rekenkamer kan desgewenst vooraf aan bepaalde criteria een groter gewicht toekennen. Daarnaast wordt er voor gewaakt dat de gekozen onderwerpen niet politiek van aard zijn.

3. Context onderzoeken

De rekenkamer is in het leven geroepen om onderzoek te verrichten, dat als doel heeft om de Algemene Besturen (AB's) van waterschappen te ondersteunen in de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taken.

Het onderzoek van de rekenkamer is in zijn algemeenheid gericht op het gevoerde beleid van het waterschap (terugblik) en kijkt daarbij naar met name de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Daarnaast merken we dat bij het AB de behoefte bestaat om de betekenis van de onderzoeken door te vertalen naar toekomstbeleid. Daar proberen we al met onze aanbevelingen richting aan te geven, maar we denken dat we met plaatsnemen van ons onderzoek in de context waarin het waterschap nu en in de toekomst opereert hier een nog betere invulling aan kunnen geven.

Als functionele overheid zijn de waterschappen specifiek belast met de waterbeheertaak en in beginsel verantwoordelijk voor de totale afwatering in het stedelijk en landelijk gebied, de waterkwantiteit en de waterkwaliteit, de zuivering van afvalwater en het beheer van de waterkeringen. Deze kerntaken zullen in de toekomst blijven bestaan. Wel zijn er ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van deze kerntaken. Het essay 'Het nieuwste waterschap' van de NSOB en het aanverwante artikel 'Toekomst van het waterschap, waterschap van de toekomst' schetsen verschillende signalen en patronen die in de huidige praktijk ontdekt en herkend worden en een inkijk geven in de toekomst van de watersector. In de hieronder weergegeven tekstkaders staan de signalen en de patronen.

(Bron: <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-02/NSOB-2020-Het%20nieuwste%20waterschap.pdf> en <https://edepot.wur.nl/546744>)

Als rekenkamer willen wij deze toekomstige ontwikkelingen als context gebruiken waar het waterschap zich in bevindt en zal gaan acteren als context voor onze onderzoeken. En daarmee met onze onderzoeken die traditioneel 'terugkijken' ook de verbinding kunnen leggen met de toekomst.

Klimaatverandering

Het klimaat in Nederland kent toenemende weersextremen (té droog of té nat) en dat leidt tot de vraag hoe de zoetwatervoorziening voor maatschappelijke functies voor de toekomst kan worden geborgd en tegelijkertijd bij een teveel aan water droge voeten gegarandeerd kan worden. Dit gaat veel vergen van het waterbeheer en de rol die het waterschap hierin speelt. Het kan gepaard gaan met grote investeringen, zonder dat daarmee droogte of overlast volledig kan worden uitgesloten.

Verder leidt klimaatverandering tot ecologische veranderingen die het waterschap zal merken. Verdroging en verzilting hebben effect op flora en fauna en door hogere temperaturen vestigen zich nieuwe, en soms ongewenste, soorten. De veranderende ecologie is moeilijk te voorspellen en zal effect hebben op de waterkwaliteit en biodiversiteit.

Energietransitie en circulaire economie

Om de opwarming van de aarde af te remmen moet in 2050 een reductie van 95% van de CO₂ uitstoot ten opzichte van 1990 zijn gerealiseerd. Dat betekent dat de energievraag (en dus ook de CO₂ uitstoot) van het waterschap zal moeten worden verminderd en/of verduurzaamd. Dat kan met allerlei energiebesparende maatregelen en (zelf) opwekken van duurzame energie.

In het verlengde van de energietransitie speelt ook de ontwikkeling naar een circulaire economie. Grondstoffen raken in snel tempo op en gebruik van materialen met een hoge CO₂ voetafdruk moeten worden verminderd. Er liggen hier kansen voor het waterschap, bijvoorbeeld rond de zuivering van afvalwater en alternatieve energieproductie- en innovaties (de Energie- en Grondstoffenfabriek).

Tegelijkertijd kijken andere partijen voor hun eigen opgaven ook naar het waterschap als partner met expertise en lange termijn oriëntatie. Zo kan het waterschap er voor kiezen om de kerntaak breder in te vullen en actiever te worden in allianties om de maatschappelijke taak van de energietransitie en circulaire economie verder op te pakken.

Technologische innovatie

De ontwikkelingen van technologische innovatie voltrekt zich in hoog tempo. Denk aan de ontwikkeling van de zuivering van afvalwater; er kunnen steeds meer stoffen uit het water worden gehaald en de efficiëntie waarmee dat gebeurt wordt groter. Dat maakt meer mogelijk, maar werpt ook nieuwe kwesties op. Zo worden de laatste jaren de effecten van tot voorheen niet bekende stoffen (toxines) duidelijk. Het blijkt dat deze stoffen (onder andere medicijnresten, microplastics en restanten van illegale drugsproductie) schadelijk kunnen zijn voor flora en fauna. Het is moeilijk te voorspellen of deze trend zich door ontwikkelt, maar het is aannemelijk dat dit het waterschap voor grote opgaven stelt, die navenante investeringen vragen.

Digitalisering

De aansturing van de gemalen en stuwen gebeurt steeds meer digitaal en ook de metingen verlopen veelal digitaal. Hoewel de efficiencyvoordelen vooralsnog overheersen baart deze ontwikkeling ook zorgen. Als alles met software is geregeld en computersystemen het overnemen is de vraag wie dan nog precies weet hoe het werkt. Daar komt bij dat recente grote softwarestoringsen hebben laten zien dat hele operationele- en hulpsystemen (o.a. 112) kunnen worden stilgelegd. Dit kan het watersysteem mogelijk kwetsbaar maken en verschuift mogelijk het zwaartepunt in de afwegingen, beslissingen en prioriteiten van 'menselijk handelen op basis van data' naar 'algoritmen die op basis van data bepalen of en welk menselijk handelen nodig is'

Coöperatieve samenleving en individualisering

Burgerinitiatieven zijn niet meer weg te denken uit de samenleving. Het bestuurlijk discours is over het algemeen erg positief over deze initiatieven, maar in de praktijk blijkt het niet eenvoudig om erop in te spelen en tot publieke meerwaardecreatie te komen. Overheden doen in toenemende mate een beroep op het zelf-organiserend vermogen in de samenleving. Middels de Omgevingswet speelt het Rijk hierop in. Het vereist steeds meer transparantie en zichtbaarheid van waterschappen bij deze taakuitoefening. Waterschappen kunnen zich steeds minder permitteren om zelf de agenda te bepalen, ze zullen moeten anticiperen op hun omgeving.

Naast deze coöperatieve ontwikkeling zet de trend van individualisering zich óók verder door. Dit zet op steeds meer plekken in de samenleving de solidariteit ter discussie. Bij waterschappen is nog sprake van het egaliteitsbeginsel. Men betaalt per huishouden, gebruiker of grootte van de gebruiker. Individuele burgers en bedrijven worden steeds kritischer en kunnen het door hen te betalen bedrag ter discussie stellen door aan te geven dat men niet vervuult of zelf bereid is het water te zuiveren. Het kan bijvoorbeeld leiden tot een sterke maatschappelijke druk tot het invoeren van het principe waarbij de kostenveroorzaker betaalt, of dat nu een groot gezin is dan wel een middelgroot bedrijf met een bijzondere vorm van vervuiling. Het faciliteren van deze ontwikkeling kan een robuuste bedrijfsvoering, gericht op grote investeringen voor de lange termijn, van waterschappen onder druk zetten.

Nieuwe netwerkposities waterschappen

Maatschappelijke transities vragen dat er steeds vaker en meer samengewerkt moet worden met medeoverheden en andere (gebieds)partijen. En door de cumulatie van ruimteclaims en ruimtelijke opgaven wordt het steeds lastiger de bestaande ruimtelijke ordening, waarbij functies worden gescheiden, te handhaven. Inbreng van uitvoeringskracht en gebiedskennis vanuit het waterschap kunnen een zeer belangrijke rol spelen in het vormgeven van deze maatschappelijke transities. Andere overheden en gebiedspartijen zullen dan ook vaker naar het waterschap kijken en zich afvragen hoe ze gezamenlijk tot maatschappelijke meerwaarde en slagkracht in het gebied kunnen komen. Hetgeen weer aansluit bij de Omgevingswet waarbij overheden worden geacht steeds vaker als één overheid op te treden.

Trends Waterkwaliteit

Zorgen voor schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater is één van de kerntaken van het waterschap. Dat betekent goede ecologische en chemische omstandigheden voor planten en dieren in het water, maar ook een optimale kwaliteit voor gebruikers van het water, zoals de energie-, transport- en landbouwsectoren, sportvissers, pleziervaarders en zwemmers. Voor een aanzienlijk deel van het water in Nederland schrijft de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor wat de minimale kwaliteitsdoelstellingen zijn. Deze richtlijn is sinds 2000 van kracht in de Europese Unie en bevat afspraken die ervoor moeten zorgen dat uiterlijk in 2027 het water in alle lidstaten voldoende schoon en gezond is. De meest recente analyses van de kwaliteit van de Nederlandse regionale wateren laten zien dat de waterkwaliteit de afgelopen jaren weliswaar is verbeterd, maar ook dat het nog beter moet. Door onder andere gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen, zware metalen, medicijnresten, microplastics en andere (chemische) stoffen, en ook door de inrichting van veel wateren, is de uitdaging groot om de Kaderrichtlijn Water doelen die voor 2027 zijn afgesproken te halen.

4. Onderzoeken 2024

De rekenkamercommissie heeft op 30 en 31 oktober 2023 tijdens korte sessies gesproken met alle fracties van het Algemeen Bestuur en daarbij is gevraagd naar relevante onderzoeksonderwerpen. Mede op basis van die input is een uiteindelijke keuze gemaakt voor twee onderwerpen die de rekenkamer in 2024 wil gaan onderzoeken.

Onderzoek 1: Stand van zaken uitvoering Kader Richtlijn Water (KRW):

Dit onderzoek wordt zowel voor WSRL als voor HDSR uitgevoerd.

De KRW, als Europese richtlijn over de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater, gaat uit van gezond water waarin vissen, amfibieën, insecten en waterplanten zich thuis kunnen voelen. In 2000 hebben de landen uit de Europese Unie deze richtlijn als doelstelling vastgesteld.

Al het water in Nederland moet in 2027 een goed leefgebied vormen voor de planten en dieren die er thuishoren. En er moet redelijk eenvoudig drinkwater van te maken zijn. Hoewel er al diverse maatregelen zijn getroffen (in veel wateren herstelt de visstand zich weer en kan er weer veilig gezwommen worden) voldoet de waterkwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater nog niet aan de normen van de KRW. Dit geldt ook voor de gebieden die de waterschappen WSRL en HDSR betreffen.

Voor de AB's van WSRL en HDSR is het duidelijk dat de doelen in 2027 niet worden behaald en de AB's hebben daarom aangegeven behoefte te hebben aan een onderzoek dat hen inzicht moet verschaffen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van genomen en of te nemen maatregelen met betrekking tot onder meer:

- het herstellen van leefgebieden voor planten en dieren door bv. hermeanderen van beken;
- het verwijderen van blokkades voor vissen, door het aanleggen van vistrappen;
- het weer schoon en gezond krijgen van water door bv het herstellen van natuurlijke grondwaterstromen;
- het omlaag brengen van concentraties aan giftige stoffen en stoffen als stikstof, fosfaat en zware metalen door bv rioolwater beter te zuiveren.

Planning onderzoeksperiode:

De start van het onderzoek staat gepland voor voorjaar 2024.

Onderzoek 2: Onderzoek naar omgevingsmanagement (management/communicatie) als vervolg op het onderzoek participatiebeleid dijkversterkingen.

Waar dijken worden versterkt of grote gebiedsontwikkelingen plaatsvinden, hebben projecten van Waterschap Rivierenland (WSRL) een duidelijke impact op de omgeving. Dat is altijd zo geweest.

Als waterschap heb je er belang bij om alle belanghebbenden uit de omgeving, proactief te betrekken. Weerstand uit de omgeving kan namelijk leiden tot een overschrijding van het budget en/of het uitlopen van deadlines. Je kunt stellen dat het managen van de omgeving een belangrijke succesfactor is voor grote civieltechnische projecten.

In 2006 heeft Rijkswaterstaat (RWS), met de introductie van het Integraal Projectmanagement (IPM) een eenduidige methode ontwikkeld om complexe projecten te managen. Dit betekent voor de rollen in het IPM-team focus op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo ook voor de rol van de omgevingsmanager. Volgens de definitie van Rijkswaterstaat is de omgevingsmanager verantwoordelijk voor de maatschappelijke inbedding van het project en is daarmee de intermediair tussen de projectorganisatie en haar omgeving.

Binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma is het gebruikelijk dat waterschappen hun organisatie organiseren volgens het IPM-model. Daarmee krijgt ook omgevingsmanagement

een plek in de organisatie. Bij projecten van waterschappen wordt omgevingsmanagement ingezet om draagvlak te creëren, omgevingsgericht te werken en de belangen van stakeholders te borgen.

De rekenkamer WSRL wil het AB inzicht verschaffen in hoeverre het omgevingsmanagement bij WSRL in de afgelopen periode doeltreffend en doelmatig is geweest en hoe het omgevingsmanagement momenteel wordt uitgevoerd. En met de komst van de Omgevingswet, die naar verwachting 1 januari 2024 in werking zal treden, is in de toekomst wellicht een andere insteek nodig. Dit onderzoek wil daarom ook lessen opleveren voor de komende jaren.

Planning onderzoeksperiode:

De start van het onderzoek staat gepland voor najaar 2024.

Onderzoek 3 Doorwerking aanbevelingen onderzoeken rekenkamer

In het voorjaar van 2024 zal er een (extra kleinschalig) onderzoek plaatsvinden naar de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamerrapporten over de periode 2019-2021. De rekenkamer heeft in de periode 2019-2021 zes onderzoeken uitgevoerd. Elk onderzoek is vergezeld van één of meer aanbevelingen bestemd voor het AB. De rekenkamer wil nu nagaan in hoeverre die aanbevelingen zijn opgevolgd / worden uitgevoerd en wat of de resultaten daarvan zijn.

In het onderzoek zullen de volgende rekenkamerrapporten worden betrokken:

- 2019: onderzoek subsidies;
- 2019: onderzoek implementatie kaderrichtlijn water (effecten natuurvriendelijke oevers op doelen KWR);
- 2020: onderzoek doelmatigheid & doeltreffendheid vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH);
- 2020: onderzoek samenwerking muskusrattenbeheer;
- 2021: onderzoek doeltreffendheid doelmatigheid Centralisatie West;
- 2021: onderzoek kosten & risico's grote projecten WSRL.

Voor elk uit te voeren onderzoek zal een startnotitie worden opgesteld, waarin nauwkeurig zal worden beschreven op welke wijze het onderzoek zal plaatsvinden.

5. Wat gaat het kosten?

De rekenkamer opereert sinds 2017 met een begroting van € 70.000,=. Dit bedrag is met name bedoeld voor de bijdrage aan ondersteunende bureaus en voor de vergoeding van de voorzitter, externe leden en secretaris van de rekenkamer.

De rekenkamer constateerde de afgelopen jaren echter, dat de bijdrage voor de ondersteunende bureaus steeds meer onder druk kwam te staan. De rekenkamer heeft een verzoek ingediend voor een begrotingsherziening, die heeft geleid tot een begroting van €100.000,= voor de rekenkamer vanaf 2024.

Tabel 1: Kosten rekenkamer Waterschap Rivierenland (bedragen inclusief btw)

Rekenkamer WSRL	Budget 2024
Vergoeding voorzitter + externe leden incl. reis- en onkosten	€ 12.000,--
Vergoeding secretaris	€10.000,--
Bijdrage ondersteunende bureaus	€ 75.000,--
Lidmaatschap NVR	€ 1.000,--
Deskundigheidsbevordering (congressen, etc.)	€ 2.000,--
Totale budget 2024	€ 100.000,--

6. Rooster van aftreden

De zittingstermijn van de leden is zes jaar met de mogelijkheid tot een éénmalige verlenging van eveneens zes jaar.

Het rooster van aftreden is als volgt:

	aftredend per:
Bart van der Helm	31-12-2024
Edo Gies	31-12-2026
Han Looijen	31-12-2029

BIJLAGE GROSLIJST 2024 ONDERZOEKSONDERWERPEN REKENKAMER WSRL

- Bestuurlijke vernieuwing
- Betrokkenheid AB bij juridische procedures
- Biodiversiteit (kosten in relatie tot baten)
- Burgerparticipatie (beleid)
- Circulariteit (baten versus lasten)
- CO2 beprijzen / begrenzing (kosten en baten)
- Communicatie en participatie dijkversterkingen
- Doelmatigheid zuiverings- en watersysteemheffing
- Doorwerking aanbevelingen
- Effect rivierkreeften op behalen uitwerking KRW
- Electrificatie van wagenpark i.v.m. terugbrengen stikstofuitstoot
- Energietransitie
- Financiële verhouding waterschap WSRL versus hele waterwereld
- Grondwater
- Herziening hoogte leges
- Hoogwaterbeschermingsprogramma
- Integraliteit van handelen waterschap
- Inzichtelijk maken van rol waterschap in droogteproblematiek
- Juridische zaken (algemeen)
- Kaderrichtlijn Water (KRW) / stand van zaken
- Omgevingswet / omgevingsmanagers, keukentafelgesprekken
- Participatieproces (dijkversterkingen)
- Peilbesluiten/peilbeheer/peil volgt functie
- Rapport landelijke rekenkamer “Voorbij de Dijk” naar WSRL vertalen
- Samenwerking met externe partijen
- Strategische agenda
- Toetsen van de uitvoering van het (nog vast te stellen) participatiebeleid (op termijn)
- Verdroging / rol waterschap in droogteproblematiek
- Waterkwaliteit
- Waterveiligheid
- Wateroverlast
- Wijze van begroten en rapporteren van WSRL