

Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer

dr. M.A. Allers
dr. C. Hoeben



COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer

dr. M.A. Allers
dr. C. Hoeben

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 10-5
2010

ISBN 978-90-76276-63-2

© COELO, Groningen, 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.
Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

| | | |
|------|---|----|
| 0. | Voorwoord | 6 |
| 1. | Samenvatting en conclusies | 7 |
| 1.1. | Onderzoek | 7 |
| 1.2. | Voorstellen IPO | 7 |
| 1.3. | Storm Werkdocument (voorstellen Unie) | 8 |
| 1.4. | Conclusie | 9 |
| 2. | Inleiding | 10 |
| 2.1. | Aanleiding | 10 |
| 2.2. | Onderzoek | 10 |
| 2.3. | Indeling rapport | 11 |
| 3. | Voorstellen IPO | 12 |
| 3.1. | Inleiding | 12 |
| 3.2. | Watersysteembeheer | 12 |
| 3.3. | Waterketenbeheer | 18 |
| 3.4. | Conclusie | 18 |
| 4. | Storm Werkdocument (voorstellen Unie) | 20 |
| 4.1. | Inleiding | 20 |
| 4.2. | Besparingen voor de waterschappen | 20 |
| 4.3. | Besparingen voor het Rijk | 24 |
| 4.4. | Conclusie | 26 |
| | Bijlage 1. IPO-voorstellen | 27 |
| | Bijlage 2. Het beleidsproduct Bestuur in de verslaggeving van waterschappen | 32 |
| | Bijlage 3. Hoogte bestuurskosten waterschappen | 35 |

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van de Unie van Waterschappen. De onderzoekers danken Hugo van de Baan (Interprovinciaal Overleg), Erik Kraaij (Unie van Waterschappen), Arno Seinstra (SeinstravandeLaar BV), Linda Toolsema (COELO), Rob Uijterlinde (Unie van Waterschappen) en Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen) voor hun hulp bij de totstandkoming van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt echter volledig bij de auteurs.

1. Samenvatting en conclusies

1.1. Onderzoek

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) stelt voor de waterschappen “onder het bestuurlijke dak van de provincies” te brengen. Het voorstel bestaat uit twee elementen. Het eerste is dat de 26 bestaande waterschappen met hun taken waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit opgaan in 12 provinciale uitvoeringsorganisaties. Het tweede element is dat de afvalwaterzuivering wordt ondergebracht bij gemeenten en wordt gekoppeld aan de rioleringstaak. Dit laatste lijkt op een recent voorstel van de Unie van Waterschappen (vanaf nu “de Unie”) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar verschilt hiervan op een wezenlijk punt.

Het IPO presenteert zijn voorstel als een mogelijkheid om 300 à 400 miljoen euro per jaar te kunnen bezuinigen op het watersysteembeheer en 550 miljoen euro per jaar in de waterketen. De Unie betwijfelt of dit haalbaar is, en heeft COELO gevraagd een expert opinion uit te voeren op het IPO-voorstel. Dit onderdeel heeft betrekking op de volledigheid en de haalbaarheid van het besparingspotentieel dat het IPO aan zijn voorstellen verbindt. Tevens vraagt de Unie COELO om een beknopte toets op de Unie-voorstellen die zijn uitgewerkt in het Storm Werkdocument.¹ Dit rapport doet hiervan verslag.

1.2. Voorstellen IPO

Het IPO stelt besparingen in het vooruitzicht door het onderbrengen van het watersysteembeheer bij provinciale uitvoeringsorganisaties. Die besparingen zouden 300 à 400 miljoen euro per jaar bedragen. De verwachte besparingen zijn driedelig: besparingen op bestuurskosten, op overheadkosten en door een meer doelmatige aansturing.

De door het IPO verwachte besparing op bestuurskosten van 128 à 179 miljoen euro per jaar kan niet worden gerealiseerd. Dit bedrag is ruim twee keer zo hoog als het bedrag dat waterschappen aan bestuur toerekenen. En dat laatste bedrag bevat al kosten die niet zouden verdwijnen als de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag zouden worden opgeheven. Een meer realistische schatting van de te besparen bestuurskosten bedraagt 36 à 53 miljoen euro per jaar.² Wanneer het IPO-voorstel

¹ Projectteam Storm (2010), *Storm Werkdocument*, Den Haag: Unie van Waterschappen, 21 april.

² Met een andere context heeft de Unie aangegeven dat de bestuurskosten van de waterschappen in 2009 23 miljoen euro bedroegen. Dat zijn alle kosten die samenhangen met de bezoldiging, huisvesting alsmede personele en materiële ondersteuning van voorzitters, leden van het dagelijks bestuur en van het algemeen bestuur van de waterschappen, verminderd met de kosten die niet verdwijnen als de waterschapstaken door het provinciaal bestuur zouden worden aangestuurd. In dit rapport wordt dus een bredere benadering van bestuurskosten gehanteerd, namelijk die van het beleidsproduct Bestuur zoals in bijlage 3 toegelicht.

niet doorgaat, en de 26 bestaande waterschappen zoals de verwachting is fuseren tot 13 grote waterschappen, zullen de bestuurskosten eveneens dalen. Met hoeveel is niet onderzocht.

De door het IPO verwachte besparing op de overheadkosten van 128 à 192 miljoen euro per jaar is onrealistisch hoog. De overheadkosten van waterschappen liggen aanzienlijk lager dan het IPO veronderstelt. Bovendien is een besparing daarop van 50 procent irreëel. Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat de overhead vrijwel lineair toeneemt met de organisatiegrootte. Schaalvergroting leidt niet tot bezuinigingen op overhead. Daar zijn andere maatregelen voor nodig.

De door het IPO verwachte besparing door het voorkómen van dubbel werk en het verminderen van overleg (41 à 48 miljoen euro) is niet goed onderbouwd. Enige besparingen zullen hier wel mogelijk zijn. Die kunnen wel lager uitvallen dan de door het IPO genoemde bedragen.

Wij concluderen dat het IPO-voorstel betreffende het watersysteembeheer niet goed is onderbouwd. Het is niet mogelijk om precies aan te geven welk deel van de door het IPO verwachte besparing van 300 à 400 miljoen euro realistisch is. Globaal lijkt een besparing van circa 80 miljoen euro per jaar wel haalbaar te zijn. Daarbij passen echter de volgende kanttekeningen.

Het IPO noemt alleen mogelijke kostenbesparingen, en zwijgt over de kosten die aan het voorstel zijn verbonden. Een drastische ingreep als deze veroorzaakt niet te verwaarlozen frictiekosten. Doordat eventuele besparingen pas na enkele jaren zullen optreden, kan het IPO-voorstel aanvankelijk tot hogere kosten leiden in plaats van lagere. Bovendien zal het organiseren van het watersysteembeheer langs de bestaande provinciale grenzen minder doelmatig zijn dan het opschalen van de bestaande waterschappen tot grotere, langs stroomgebieden georganiseerde waterschappen. Dit levert namelijk nieuwe afstemmingsvraagstukken op.

Ook het door het IPO genoemde bezuinigingspotentieel van 550 miljoen euro per jaar in de waterketen is niet goed onderbouwd. Het lijkt te zijn gebaseerd op het rapport van de commissie-Gast, dat echter niet uitgaat van opheffing van de waterschappen en het onderbrengen van hun zuiveringstaak bij de gemeenten.³ Het IPO gaat daar wel van uit. Het besparingspotentieel dat de commissie-Gast beschrijft kan daarom niet worden gebruikt om het IPO-voorstel betreffende de waterketen te onderbouwen.

1.3. Storm Werkdocument (voorstellen Unie)

De Unie komt in het Storm Werkdocument met verschillende voorstellen waardoor het Rijk naar verwachting 130 miljoen euro minder gaat betalen voor het waterbeheer. Ook andere overheden kunnen volgens het voorstel besparingen realiseren. Onze opmerkingen ten aanzien van het Storm Werkdocument hebben betrekking op enkele deelaspecten van het rapport. De verwachte besparing door het

³ Commissie-Gast (2010), *Doelmatig beheer waterketen. Eindrapport commissie feitenonderzoek*, 29 maart 2010.

Rijk kunnen wij onderschrijven. De toekomstige lastenontwikkeling bij de waterschappen is echter onzeker.

Het Rijk bespaart in de voorstellen vooral omdat de waterschappen een groter deel van de kosten voor hun rekening nemen. Dit leidt niet direct tot een evenredige lastenverzwaring omdat het Rijk met een kasstelsel werkt, waardoor investeringen direct op de begroting drukken, en de waterschappen niet. Maar uiteindelijk worden de kosten natuurlijk wel door de belastingbetaler opgebracht. De Unie verwacht dat waterschapslasten door andere maatregelen (onder meer opschaling, gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat en besparingen op het gebied van waterzuivering) in 2020 niet extra zullen stijgen ten opzichte van de autonome ontwikkelingen.

De precieze lastenontwikkeling die het gevolg zou zijn van overname van de voorstellen uit het Storm Werkdocument is moeilijk te voorspellen. In het werkdocument wordt de lastenontwikkeling voor waterschappen als gevolg van de bijdrage aan het hoogwaterbeschermingsprogramma berekend uitgaande van een bijdrage tot 2018. Het is nog niet duidelijk wat de latere ontwikkelingen rondom dit programma zullen zijn. Uit het rapport blijkt wel dat waterschappen waarschijnlijk een bijdrage blijven leveren, en dat de lasten voor waterschappen dan verder zullen oplopen. Daarnaast is onduidelijk hoe waterschappen de bijdragen verwerken in de begroting. Daardoor, en doordat het effect van opschaling, gezamenlijk inkopen en besparingen in de waterzuivering lastig te voorspellen is, is de lastenontwikkeling moeilijk in beeld te brengen.

1.4. Conclusie

Het IPO-voorstel om het watersysteembeheer bij provinciale uitvoeringsorganisaties onder te brengen zal niet de door het IPO verwachte besparing opleveren van 300 à 400 miljoen euro per jaar. Een realistischer bedrag is circa 80 miljoen euro, waarbij moet worden aangetekend dat dit pas op de middellange termijn kan worden bereikt. Op de korte termijn overwegen de frictiekosten. De langetermijnbesparing door het IPO-voorstel moet worden afgezet tegen de voordelen van de huidige situatie waarbij het watersysteembeheer door waterschappen wordt uitgevoerd, en tegen de besparingen die het gevolg zouden zijn van de voorziene opschaling tot 13 waterschappen. De omvang van die voordelen en die besparingsmogelijkheden vallen buiten dit onderzoek.

Ook de door het IPO genoemde bezuinigingspotentieel van 550 miljoen euro per jaar in de waterketen is niet goed onderbouwd. Het lijkt te zijn gebaseerd op het rapport van de commissie-Gast, dat echter andere uitgangspunten heeft.

De Unie heeft voorgesteld een aantal waterbeheerskosten die nu door het Rijk worden betaald te dekken uit waterschapsgelden. Dit zal voor het Rijk naar verwachting inderdaad een lastenverlichting betekenen. De lastenontwikkeling bij de waterschappen kan op voorhand echter moeilijk worden voorspeld.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) stelt voor de waterschappen "onder het bestuurlijke dak van de provincies" te brengen. Het voorstel is oorspronkelijk gepubliceerd als bericht van 23 april 2010 op de website van het IPO, met twee bijlagen (elk één pagina A4). De ene bijlage gaf de hoofdlijnen van het voorstel, de andere de financiële onderbouwing.

Gevraagd om nadere details en een onderbouwing heeft de Unie van Waterschappen een brief ontvangen waarin de hoofdlijnen van het voorstel zijn opgenomen en dat een onderbouwing bevat van de beoogde financiële besparingen. Die hoofdlijnen komen overeen met het eerder op internet gepubliceerde. De onderbouwing is wat uitgebreider dan datgene wat eerder op internet was verschenen. Bijlage 1 bij dit rapport bevat de brief van het IPO en de bijbehorende hoofdlijnen en onderbouwing.

Het voorstel bestaat uit twee elementen. Het eerste is dat de 26 waterschappen voor wat betreft hun taken waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit opgaan in 12 provinciale uitvoeringsorganisaties voor het watersysteembeheer. Bekostiging dient te geschieden via een provinciale watersysteemheffing, die is geïntegreerd in een nieuw provinciaal belastingsysteem.

Het tweede element is dat de afvalwaterzuiveringstaak van de waterschappen wordt ondergebracht bij gemeenten en wordt gekoppeld aan de rioleringstaak. Dit voorstel lijkt een recent voorstel van de Unie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), dat is gebaseerd op het rapport van de commissie-Gast, maar verschilt hiervan op een wezenlijk punt.⁴ De commissie-Gast gaat namelijk uit van samenwerking tussen waterschappen en gemeenten.

2.2. Onderzoek

Het IPO presenteert zijn voorstel als een mogelijkheid om 300 à 400 miljoen euro per jaar te kunnen bezuinigen op het watersysteembeheer (het eerste element). In de waterketen zou nog eens 550 miljoen euro per jaar kunnen worden bespaard (het tweede element).

De Unie betwijfelt of dit haalbaar is, en heeft COELO gevraagd een expert opinion uit te voeren op het IPO-voorstel. Dit onderdeel heeft betrekking op de volledigheid en de haalbaarheid van het besparingspotentieel dat het IPO aan zijn voorstellen verbindt, en richt zich met name op het eerste element van het IPO-voorstel (het watersysteembeheer). Tevens vraagt de Unie COELO om een beknopte toets op de

⁴ Commissie-Gast (2010), *Doelmatig beheer waterketen. Eindrapport commissie feitenonderzoek*, 29 maart 2010.

Unie-voorstellen die zijn uitgewerkt in het Storm Werkdocument.⁵ Dit rapport doet hiervan verslag.

2.3. Indeling rapport

De rest van dit rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat in op het IPO-voorstel om het watersysteembeheer onder te brengen bij provinciale uitvoeringsorganisaties. Eerst wordt het voorstel en de financiële onderbouwing daarvan beschreven, voor zover daarover details beschikbaar zijn. Vervolgens wordt de financiële onderbouwing tegen het licht gehouden, en wordt gezien of deze een volledig en realistisch beeld geeft. Ook gaat hoofdstuk 2 kort in op het tweede element van het IPO-voorstel: het onderbrengen van de afvalwaterzuiveringstaak bij de gemeenten.

Hoofdstuk 3 behandelt de Unie-voorstellen die zijn weergegeven in het Storm Werkdocument. Wij geven kort aan welke bezuinigingsmaatregelen het Storm Werkdocument voorstelt voor het Rijk en voor de waterschappen. Wij gaan vervolgens in op de financiële onderbouwing van de voorstellen.

⁵ Projectteam Storm (2010), *Storm Werkdocument*, Den Haag: Unie van Waterschappen, 21 april.

3. Voorstellen IPO

3.1. Inleiding

Het IPO-voorstel bestaat uit twee elementen. Het eerste is dat er provinciale uitvoeringsorganisaties komen voor het watersysteembeheer: waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. Het tweede element is dat de afvalwaterzuivering wordt ondergebracht bij gemeenten en wordt gekoppeld aan de rioleringstaak.

Dit hoofdstuk houdt de mogelijke besparingen die samenhangen met het eerste deel van het IPO-voorstel tegen het licht. Op het tweede element wordt beknopt ingegaan in paragraaf 3.3.

3.2. Watersysteembeheer

Besparingsmogelijkheden volgens het IPO

Het IPO stelt besparingen in het vooruitzicht door het onderbrengen van het watersysteembeheer bij uitvoeringsorganisaties onder provinciaal bestuur. Die besparingen zouden 300 à 400 miljoen per jaar bedragen. De verwachte besparingen zijn drieledig: besparingen op bestuur, op overhead en door een meer doelmatige aansturing. Dit wordt hieronder toegelicht.

Besparing op bestuurskosten

De waterschappen worden opgeheven, dus hun besturen verdwijnen. Dit bespaart volgens het IPO 128 à 179 miljoen euro per jaar op: "salarissen van bestuursleden, vergoedingen bestuursleden, ondersteuning bestuur, communicatie, verkiezingen, enz."

Besparing op overhead

Als gevolg van opschaling van 26 waterschappen naar 12 provinciale uitvoeringsorganisaties wordt volgens het IPO 50 procent bespaard op de overhead die samenhangt met het watersysteembeheer. Dit moet 128 à 192 miljoen euro per jaar opleveren.

Besparing door efficiëntere aansturing

Door de genoemde opschaling kan volgens het IPO naast een besparing op overhead bespaard worden door efficiënter werken, minder dubbeling van taken, minder beleidsmatige afstemming, etc. Opbrengst volgens het IPO: 41 à 48 miljoen euro per jaar.

Onderzoeksmethode IPO

De financiële onderbouwing van het IPO-voorstel "is gebaseerd op een analyse van de begrotingen voor 10 representatieve waterschappen." Details over de werkwijze worden in de financiële onderbouwing (zie bijlage 1 van dit rapport) niet gegeven. Navraag leert dat de volgende werkwijze is gehanteerd.

Om te beginnen zijn de begrotingen voor 2010 van alle waterschappen beschouwd. Hiervan bleken 10 begrotingen voldoende gedetailleerde gegevens te bevatten om voor het onderzoek bruikbaar te zijn. De begrote lasten van deze waterschappen zijn onderverdeeld in drie categorieën: bestuur, ondersteuning (overhead) en primair proces. Van de bestuurskosten is aangenomen dat deze bij uitvoering van het IPO-voorstel volledig komen te vervallen.

Verder is verondersteld dat bij uitvoering van het IPO-voorstel 50 procent wordt bespaard op de kosten van de ondersteuning, en 5 procent op de kosten van het primaire proces. Omdat het hier alleen gaat om besparingsmogelijkheden in het watersysteem, worden bovenstaande percentages toegepast op de begrote lasten voor ondersteuning respectievelijk primair proces in het watersysteem. Die lasten zijn gevonden door de totale lasten door twee te delen. Aangenomen wordt namelijk dat de andere helft van de lasten betrekking heeft op de waterketen. Waarop deze aanname is gebaseerd is onduidelijk.

De verwachte besparing van 50 procent op de kosten van ondersteuning is gebaseerd op de aanname dat de PIOFAH-taken (personeelszaken, informatisering, organisatie, financiën, administratie en huisvesting), maar ook een deel van de secretariële ondersteuning en de bedrijfsvoering, naar de provincies verplaatst zullen worden. Daar worden zij samengevoegd met de bestaande provinciale organisatie, waardoor de helft overbodig zou worden.

De verwachte besparing van 5 procent op de kosten van het primaire proces is gebaseerd op de aanname dat "door het onderbrengen van het watersysteembeheer bij de provincies winst wordt gehaald in het voorkomen van dubbelingen, minder overleg, samen optrekken op het vlak van het waterbeleid" (zie bijlage 1 bij dit rapport).

Elk van de onderzochte 10 waterschappen heeft weer andere begrote uitgaven voor bestuur, ondersteuning en primair proces. Daarom gaat het IPO bij elke categorie uit van een bandbreedte. De ondergrens daarvan is gebaseerd op de begroting van het waterschap met naar verhouding de laagste lasten, de bovengrens op die van het waterschap met naar verhouding de hoogste lasten. Deze onder- en bovengrenzen worden, als percentages van de totale lasten, toegepast op de totale lasten van alle 26 waterschappen. De gevonden percentages worden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Door IPO veronderstelde onderverdeling van de kosten van waterschappen (procenten)

| | Ondergrens | Bovengrens |
|----------------------|------------|------------|
| Bestuur | 5,7 | 6,3 |
| Overhead | 22,7 | 26,8 |
| Beleid en uitvoering | 71,6 | 67,0 |
| Totaal | 100,0 | 100,0 |

Bron: eigen berekening op basis van gegevens aangeleverd door het IPO.

Beoordeling van de door het IPO verwachte besparingen

Bestuur

IPO becijfert op basis van waterschapsbegrotingen dat de bestuurskosten 128 à 179 miljoen euro per jaar bedragen. Hieronder verstaat men "salarissen van bestuursleden, vergoedingen bestuursleden, ondersteuning bestuur, communicatie, verkiezingen, enz." Dit bedrag kan worden vergeleken met wat waterschappen zelf aan bestuurskosten verantwoorden.

Waterschappen hanteren een beleidsproduct "Bestuur" en zijn verplicht de kosten hiervan op te nemen in de door het dagelijks bestuur vast te stellen uitvoeringsinformatie bij de begroting en daarbij uniforme, door de Unie vastgestelde definities te hanteren. Bijlage 2 licht dit toe, en geeft gedetailleerd weer wat precies onder Bestuur wordt gerekend. Dat is een vrij breed palet van kostenposten.

Uit bijlage 3 blijkt dat de kosten van het beleidsproduct Bestuur voor alle waterschappen samen in 2009 naar schatting 66,6 miljoen euro bedroegen. Dat is ongeveer de helft van het door het IPO genoemde bedrag. Waarom het IPO met een hoger bedrag komt is niet duidelijk. De onderbouwing die het IPO geeft bevat hierover geen informatie.

De kosten die door de waterschappen aan het beleidsproduct Bestuur worden toegerekend zouden niet allemaal vervallen wanneer de waterschappen als zelfstandige overheden zouden ophouden te bestaan. Zo vallen er bijvoorbeeld ook lasten onder voor voormalig personeel. Bijlage 3 geeft een uitsplitsing van de kosten van Bestuur, waarbij per onderdeel wordt aangegeven of deze kosten zouden vervallen bij uitvoering van het IPO-plan. Daaruit blijkt dat het IPO-voorstel 36 à 53 miljoen euro op jaarbasis aan bestuurskosten bespaart (in peiljaar 2009).^{6 7} Dat is aanzienlijk minder dan de door het IPO zelf verwachte besparing van 128 à 179 miljoen euro.

Hierbij moet nog het volgende worden aangetekend. De schatting van de kosten van het beleidsproduct Bestuur in bijlage 3 is gebaseerd op de situatie in 2009. Toen bestonden 26 waterschappen. De waterschappen zijn van plan hun aantal terug te brengen van 26 naar 13, georganiseerd naar stroomgebied. Daardoor zullen de bestuurskosten aanzienlijk lager komen te liggen. Zo zullen er bijvoorbeeld minder bestuurders en bestuursleden zijn. De besparing die het IPO-voorstel oplevert ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid (waterschappen die opschalen tot 13

⁶ De ondergrens (36 miljoen euro) is berekend door alleen onderdelen mee te tellen waarvan de kosten volledig vervallen. De bovengrens is berekend door alle onderdelen mee te tellen waarvan ten minste een deel van de kosten vervalt.

⁷ Met een andere context heeft de Unie aangegeven dat de bestuurskosten van de waterschappen in 2009 23 miljoen euro bedroegen. Dat zijn alle kosten die samenhangen met de bezoldiging, huisvesting alsmede personele en materiële ondersteuning van voorzitters, leden van het dagelijks bestuur en van het algemeen bestuur van de waterschappen, verminderd met de kosten die niet verdwijnen als de waterschapstaken door het provinciaal bestuur zouden worden aangestuurd. In dit rapport wordt dus een bredere benadering van bestuurskosten gehanteerd, namelijk die van het beleidsproduct Bestuur zoals in bijlage 3 toegelicht.

eenheden) is dus lager dan de genoemde 36 à 53 miljoen euro per jaar. Hoeveel lager is niet onderzocht.

Overhead

De onder dit kopje opgevoerde bezuinigingsmogelijkheid (128 à 192 miljoen euro per jaar) betreft louter besparingen op de kosten van ondersteunende functies als gevolg van bestuurlijke opschaling. Schaalvergroting kan inderdaad leiden tot kostenvoordelen, maar daar staan wel kostenverhogingen tegenover. Zo hebben grote organisaties meer managementlagen nodig om hun activiteiten te coördineren, en ligt het ziekteverzuim doorgaans hoger. Gemeentelijke schaalvergroting is in het eerste decennium van deze eeuw niet gepaard gegaan met lagere lasten.⁸ Omdat waterschappen een beperkter takenpakket hebben dan gemeenten is het in principe mogelijk dat de voordelen van schaalvergroting in die sector wel tegen de nadelen (zoals extra coördinatie) opwegen. Het IPO gaat daar kennelijk van uit.

De door het IPO geleverde onderbouwing (weergegeven bijlage 1 van dit rapport) is echter niet goed na te gaan. De manier waarop de percentages in tabel 1 hierboven zijn bepaald is niet reproduceerbaar. Onbekend is welke 10 waterschappen zijn onderzocht, welke begrotingsinformatie precies is gebruikt en op welke manier.⁹

Een toets op de gevonden percentages is wel mogelijk, aan de hand van onderzoek van adviesbureau Berenschot. Dat bureau doet veel onderzoek naar overhead bij allerlei soorten organisaties, waaronder diverse typen overheidsorganisaties. Uit dat onderzoek blijkt dat het aandeel van het personeel dat onder overhead valt lager is bij de meer uitvoerende organisaties en hoger bij de meer beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties. Bij ministeries valt gemiddeld 42 procent onder overhead (gemeten als aandeel in de totale personeelsbezetting gemeten in full time equivalenten (fte)), bij gemeenten 33,5 procent en bij agentschappen 22 procent.¹⁰ Berenschot onderzocht de overhead bij twee waterschappen. Bij Rivierenland vond men een overheadpercentage van 21,3 en bij Regge en Dinkel van 24,8.¹¹

Op het eerste gezicht lijken deze percentages goed overeen te komen met de door IPO veronderstelde bandbreedte van 22,7 tot 26,8 procent (tabel 1). Er zijn echter twee belangrijke verschillen in de gekozen uitgangspunten.

In de eerste plaats verstaat Berenschot onder overhead "het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces".¹² Daaronder valt ook "Bestuur/directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning". Alleen de politieke leiding valt hier buiten, maar die maakt slechts

⁸ M.A. Allers (2010), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *ESB*, 28 mei, 341-342.

⁹ Ons verzoek aan het IPO om informatie hierover heeft niets opgeleverd.

¹⁰ P. van Gennip (2009), *Rapport Benchmark Publieke Organisaties. Waterschap Rivierenland*, Berenschot.

¹¹ P. van Gennip (2009), *Rapport Benchmark Publieke Organisaties. Waterschap Rivierenland*, Berenschot.; M.P.M. Huijben en L. Schoormans (2008), *Rapportage benchmark overhead publieke organisaties. Waterschap Regge en Dinkel*, Berenschot.

¹² P. van Gennip (2009), *Rapport Benchmark Publieke Organisaties. Waterschap Rivierenland*, Berenschot.

een verwaarloosbaar deel uit van de totale kosten.¹³ Bestuur wordt door IPO niet onder overhead gerekend, maar als aparte categorie gehanteerd (zie tabel 1). Er is dus een zeer grote overlap tussen overhead à la Berenschot en bestuur à la IPO. Voor overhead en bestuur samen komt IPO op een bandbreedte van 28,4 tot 33,0 procent, aanzienlijk hoger dan Berenschot.

Maar er is nog een belangrijk verschil. Berenschot drukt overhead uit als aandeel in de personeelsbezetting. Bij IPO gaat het om het aandeel in de totale kosten. In een kapitaalintensieve sector als die van de waterschappen is dit een belangrijk onderscheid. Personeelslasten maken in Rivierenland 27 procent uit van de totale kosten, en in Regge en Dinkel 30 procent.¹⁴ Aangezien 21,3 (Rivierenland) of 24,8 (Regge en Dinkel) procent van de personeelsbezetting uit overhead bestaat, is het aandeel van de overheadspersoneelslasten in de totale kosten 6 à 8 procent. Hier komt nog een bedrag aan kantoorkosten bij op (zoals huisvesting), maar de uitkomst ligt hoe dan ook aanzienlijk lager dan de 28 à 33 procent (inclusief bestuur) van de totale kosten waar IPO op uitkomt.

De overhead bij waterschappen is dus aanzienlijk lager dan het IPO veronderstelt. Vervolgens is het de vraag of door schaalvergroting inderdaad 50 procent op overhead kan worden bezuinigd, zoals het IPO aanneemt. Uit ervaringen opgedaan door Berenschot, dat hier veel onderzoek naar doet, blijkt dat dit percentage hoog is:

“Hoe meer medewerkers een organisatie telt, hoe groter de overhead. Dit is een nagenoeg lineair verband. Opvallend daarbij is dat er nauwelijks schaalvoordelen optreden. Een kleine organisatie heeft gemiddeld eenzelfde percentage overhead als een grote organisatie. Ook dit geldt voor alle sectoren die we hebben onderzocht.”¹⁵

Dit suggereert een mogelijk besparingspercentage van 0, niet van 50.

Overigens hebben de waterschappen zelf ook plannen voor schaalvergroting, zij het dat die uitgaan van 13 waterschappen in plaats van 12 provinciale uitvoeringsorganisaties. Voor zover de door IPO verwachte besparingen reëel zijn, zullen die mutatis mutandis ook gelden voor opschaling van waterschappen zonder die bij de provincies onder te brengen.

De conclusie is dat de door het IPO verwachte besparingsmogelijkheid op overhead door het onderbrengen van het watersysteembeheer bij de waterschappen, 128 à 192 miljoen euro op jaarbasis, niet realistisch is. Als hier al enige winst valt te boeken zal

¹³ Rivierenland heeft 30 leden in het algemeen bestuur waarvan er zes in het dagelijks bestuur zitten. Regge en Dinkel heeft een algemeen bestuur van 27 personen, waarvan er 4 in het dagelijks bestuur zitten. De werkgeverslasten bedragen 47.000 euro per jaar voor leden van de dagelijks bestuur en 7.000 euro per jaar voor leden van het algemeen bestuur die niet in het dagelijks bestuur zitten (bron: Unie van Waterschappen). De politieke top kost Rivierenland dus 450.000 euro per jaar en Regge en Dinkel 349.000 euro per jaar. Dat is 0,28 respectievelijk 0,43 procent van de totale kosten van die waterschappen.

¹⁴ Bron: de programmabegrotingen 2010 van de genoemde waterschappen.

¹⁵ P. van Gennip (2009), *Rapport Benchmark Publieke Organisaties. Waterschap Rivierenland*, Berenschot. Zie hiervoor ook M. Huijben en A. Geurtsen (2008), *Heeft iemand de overhead gezien?*, Den Haag: Academic Service.

die gering van omvang zijn. Een soortgelijke besparing zal ook worden gerealiseerd wanneer de waterschappen hun bestaande fusieplannen uitvoeren.

Efficiëntere aansturing

Wanneer het watersysteembeheer bij provinciale uitvoeringsorganisaties wordt ondergebracht zou inderdaad enig dubbel werk voorkomen moeten kunnen worden. Thans worden zowel door waterschappen als door provincies plannen gemaakt op het gebied van het waterbeheer. Hier moet enige besparing mogelijk zijn.

Of inderdaad ook minder overleg nodig is valt niet op voorhand te zeggen. Het overleg zal niet meer plaatsvinden tussen waterschappen en provincies, maar binnen de provinciale organisatie. Die zal immers verschillende afdelingen omvatten die zich met waterbeheer bezighouden. Enige besparing op dit terrein is denkbaar.

Waarom deze besparing een relatie zou moeten hebben met de begrote lasten voor het primaire proces, zoals verondersteld in de IPO-onderzoeksmethode, is niet duidelijk. En waarom het om 5 procent van die lasten zou gaan al evenmin. De geschatte besparing van 41 à 48 miljoen euro op jaarbasis lijkt aan de hoge kant. Volgens de *Handleiding overheidsstarieven 2010* zijn de totale arbeidskosten (salaris plus overhead) voor ambtenaren in schaal 10 afgerond 90.000 euro.¹⁶ Om een besparing te realiseren van 41 à 48 miljoen euro op jaarbasis moet dus worden aangenomen dat 460 à 530 full time equivalenten minder nodig zullen zijn doordat minder dubbel werk en minder afstemming nodig zijn. Dat is ongeveer 19 fte per thans bestaand waterschap, of 42 fte per provincie. Dat dit zo zou zijn wordt door het IPO niet onderbouwd.

Geeft de onderbouwing van het IPO een volledig beeld?

Het IPO noemt alleen voordelen en gaat voorbij aan de kosten die aan het gedane voorstel zijn verbonden.

Het afschaffen van een zelfstandige bestuurslaag en het onderbrengen van delen daarvan bij de provincies is een ingrijpende zaak, die tot hoge frictiekosten zal leiden. Deze kosten noemt het IPO niet. Hiernaast zullen mogelijke besparingen zich pas op termijn voordoen, bijvoorbeeld doordat wachtgeld moet worden betaald voor vertrekkende bestuurs- en personeelsleden. Vermoedelijk zullen de kosten de eerste jaren per saldo juist hoger komen te liggen in plaats van lager.

Wanneer provincies de verantwoordelijkheid krijgen over het watersysteembeheer ligt het in de verwachting dat zij er een extra gedeputeerde en een extra bestuurlijke commissie bij zullen krijgen. Die zullen adequaat moeten worden ondersteund. Ook deze kosten laat het IPO buiten beschouwing.

Wanneer waterschappen blijven bestaan en fuseren tot 13 nieuwe waterschappen, kan het territorium van elk van de nieuwe waterschappen optimaal worden gekozen, rekening houdend met de bestaande grenzen en met stroomgebieden. Bij opschaling tot de territoria van de huidige provincies (het IPO-voorstel) is dit niet mogelijk, en worden de waterschappen in een vrij arbitrair geografisch keurslijf geperst. Dit betekent dat de meeste nu bestaande waterschappen moeten worden opgesplitst om

¹⁶ C.J.J.M. Stoop (2009), *Handleiding Overheidsstarieven 2010*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

binnen de bestaande provinciale grenzen te passen. Hiermee zijn extra kosten gemoeid, die door het IPO niet worden genoemd. Dit betekent ook dat in de toekomst overleg, afstemming van werkmethode en harmonisatie van verantwoordingslijnen nodig is binnen stroomgebieden die zich over meer dan één provincie uitstrekken (bestuurlijke drukte). De kosten hiervan zijn in IPO-onderbouwing evenmin verdisconteerd.

3.3. Waterketenbeheer

Door de zuiveringstaak van het waterschap onder te brengen bij gemeenten en te combineren met de rioleringstaak, wordt volgens het IPO additioneel een besparing bereikt, doordat dit een meer bedrijfsmatige aanpak mogelijk maakt. Voor de langere termijn valt volgens het IPO een verdere integratie te overwegen van de gehele waterketen. Die zou een besparing opleveren van € 550 miljoen, “zo blijkt uit een recent feitenonderzoek” (zie bijlage 1 bij dit rapport). Met dit feitenonderzoek wordt hoogstwaarschijnlijk gedoeld op het rapport van de commissie-Gast.¹⁷ Daarin staat eenzelfde bedrag genoemd.

De Unie en de VNG hebben, gebaseerd op het rapport van de commissie-Gast, voorgesteld dat gemeenten en waterschappen intensief gaan samenwerken bij de waterzuivering en de riolering. Zij pleiten echter niet voor overdracht van de waterzuiveringstaak van de waterschappen naar de gemeenten. De meeste gemeenten hebben daarvoor ook niet de geëigende schaal. Er zouden bij uitvoering van het IPO-voorstel dus gemeentelijke samenwerkingsverbanden in het leven moeten worden geroepen om de zuiveringstaak te kunnen uitvoeren.

Ook de commissie-Gast is niet uitgegaan van overname van de waterzuiveringstaak door gemeenten. De door het IPO genoemde besparing is dus ten onrechte toegeschreven aan het rapport-Gast. Bovendien is het door het IPO genoemde besparingsbedrag gebaseerd op een volledige integratie in de waterketen. Naast waterzuivering en riolering valt hier ook de levering van drinkwater onder. Volledige integratie van de waterketen is echter pas op langere termijn mogelijk.

In het plan van Unie en VNG is het niet nodig samenwerkingsverbanden van gemeenten op te richten. Immers, het gaat uit van samenwerking van gemeenten met waterschappen, en die laatste hebben voldoende schaal om de zuivering uit te kunnen voeren.

3.4. Conclusie

De door het IPO verwachte besparing op bestuurskosten van 128 à 179 miljoen euro per jaar kan niet worden gerealiseerd. Dit bedrag is twee keer zo hoog als het bedrag dat waterschappen aan bestuur toerekenen. En dat laatste bevat al kosten die niet zouden verdwijnen als de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag zouden worden opgeheven. Een meer realistische schatting van de te besparen

¹⁷ Commissie-Gast (2010), *Doelmatig beheer waterketen. Eindrapport commissie feitenonderzoek*, 29 maart 2010.

bestuurskosten bedraagt 36 à 53 miljoen euro per jaar. Dit bedrag moet worden vergeleken met de besparing die zal optreden wanneer de bestaande 26 waterschappen zoals voorzien zullen fuseren tot 13 grote waterschappen. Hoe groot die besparing zal zijn is niet onderzocht.

Ook de door het IPO verwachte besparing op de overheadkosten van 128 à 192 miljoen euro per jaar is onrealistisch. De overheadkosten van waterschappen liggen aanzienlijk lager dan het IPO veronderstelt. Bovendien is een besparing daarop van 50 procent irreëel. Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat de overhead vrijwel lineair toeneemt met de organisatiegrootte. Schaalvergroting leidt niet tot bezuinigingen op overhead. Daar zijn andere maatregelen voor nodig.

De door het IPO verwachte besparing door het voorkómen van dubbel werk en het verminderen van overleg (41 à 48 miljoen euro) is niet goed onderbouwd. Enige besparingen zullen hier wel mogelijk zijn. Die kunnen wel lager uitvallen dan de door het IPO genoemde bedragen.

Het IPO noemt alleen mogelijke kostenbesparingen, en zwijgt over de kosten die aan het voorstel zijn verbonden. Een drastische ingreep als deze veroorzaakt niet te verwaarlozen frictiekosten. Doordat eventuele besparingen pas na enkele jaren zullen optreden kan het IPO-voorstel aanvankelijk tot hogere kosten leiden in plaats van lagere. Bovendien zal het organiseren van het watersysteembeheer langs de bestaande provinciale grenzen minder doelmatig zijn dan het opschalen van de bestaande waterschappen tot grotere, langs stroomgebieden georganiseerde waterschappen.

Ook de door het IPO genoemde bezuinigingspotentieel van 550 miljoen euro per jaar in de waterketen is niet goed onderbouwd. Het lijkt te zijn gebaseerd op het rapport van de commissie-Gast, dat echter andere uitgangspunten heeft.

4. Storm Werkdocument (voorstellen Unie)

4.1. Inleiding

Op 4 november 2009 heeft de Unie van Waterschappen in een brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat voorstellen gedaan die de rijksbegroting met 100 miljoen euro per jaar kunnen ontlasten. Deze voorstellen zijn op verzoek van de staatssecretaris op een aantal punten nader uitgewerkt. Die uitwerking is op 21 april 2010 gepresenteerd in het rapport *Storm Werkdocument*.¹⁸ In dit werkdocument wordt een groot aantal voorstellen gedaan om te komen tot een doelmatiger waterbeheer. Uitvoering van de voorstellen zou het Rijk volgens het rapport 130 miljoen euro kunnen opleveren in 2020. Dat komt doordat bepaalde kosten dan worden overgenomen door de waterschappen. Omdat waterschappen door de voorgestelde maatregelen ook kosten kunnen besparen vindt er volgens de Unie, als alle andere omstandigheden gelijk zouden blijven, geen lastenverzwaring plaats voor de belastingbetaler.

De maatregelen leveren naast het Rijk en de waterschappen ook provincies, gemeenten en waterbedrijven geld op: provincies besparen in 2020 naar verwachting 0,6 miljoen euro, gemeenten 255 miljoen euro en waterbedrijven 20 miljoen euro. Niet alle bedragen konden binnen de voor het Storm project beschikbare tijd worden gespecificeerd, hetgeen de indruk geeft dat de besparingen nog hoger zouden kunnen uitvallen.

Het Storm Werkdocument is opgesteld op basis van het werk van vijf taskforces van de Unie (respectievelijk Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en financiën) die elk een eigen eindrapport hebben opgeleverd. Daarnaast heeft ConQuaestor het financiële deel van de rapportages van de taskforces beoordeeld en zijn bevindingen in een zesde deelrapportage verwoord. Tezamen vormen deze rapportages het Storm Werkdocument.

Dit hoofdstuk gaat in op de besparingsmogelijkheden die het Storm Werkdocument presenteert voor de waterschappen en het Rijk. De mogelijke bezuinigingen bij andere overheidslagen laten we gezien de beperkte tijd die beschikbaar is buiten beschouwing. In de volgende paragrafen geven wij kort aan welke maatregelen het Storm Werkdocument voorstelt en welke bedragen hiermee zijn gemoeid. Wij gaan vervolgens na hoe hard de gepresenteerde cijfers zijn en welke kanttekeningen bij de voorstellen kunnen worden geplaatst.

4.2. Besparingen voor de waterschappen

Voor de waterschappen noemt het Storm Werkdocument een scala aan besparingsmogelijkheden. Zie tabel 2. In het document wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat de kosten vaak uitgaan voor de baten: om de besparing te realiseren

¹⁸ Projectteam Storm (2010), *Storm Werkdocument*, Den Haag: Unie van Waterschappen, 21 april.

dienen eerst kosten gemaakt te worden. Uit de tabel blijkt dat de grootste besparingen worden verwacht door verder opschaling van waterschappen, samenwerking met gemeenten op het gebied van riolering en afvalwaterzuivering en gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat.

Tabel 2. Verwachte besparingen waterschappen (miljoenen euro's in 2020)

| Maatregel ^a | Besparing |
|---|-----------|
| Gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat | 40 |
| Samenwerking op kennisgebied met Rijkswaterstaat | 0,25 |
| Samenwerking met gemeenten bij belastinginning | 18 |
| Samenwerking in de afvalwaterketen | 170 |
| Verlaging toetsing waterkering | 2,1 |
| Fusies waterschappen | 91 |
| Shared services inkoop & aanbesteding | 37 |
| Shared services financiële bedrijfsadministratie/ HRM | 7 |
| Sharded services gegevensbeheer en ICT ^b | 36 |
| Vereenvoudiging waterschapsbelasting | 1 |

a. Daarnaast is er nog een aantal posten 'PM' opgenomen, te weten: samenwerking met Rijkswaterstaat op het gebied van ICT, eenvoudiger planstructuur provincies, overdracht toezicht primaire waterkeringen van provincies naar Rijk.

b. Dit bedrag werd pas laat bekend waardoor dit niet kon worden beoordeeld door ConQuaestor. Omdat wij geen gegevens hebben om deze besparing te beoordelen laten wij deze buiten beschouwing.

Kanttekeningen besparingen waterschappen

We gaan hier nader in op de maatregelen die volgens het Storm Werkdocument het meest opleveren in 2020, te weten verdere opschaling van waterschappen, samenwerking in afvalwaterketen en gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat.

In 2020 moet de verdere *opschaling van waterschappen* 91 miljoen euro opbrengen. Waterschappen hebben al vele jaren ervaringen met fuseren. Hier wordt in het Storm Werkdocument ook op gewezen (zie blz. 19). De 91 miljoen euro is gebaseerd op een analyse van twee al afgeronde herindelingen (Brabantse Delta in 2004 en Rivierenland in 2005) en twee nog te voltrekken fusies (de waterschappen in Zeeland in 2011 en Veluwe en Vallei & Eem in 2012). In de *Financiële onderbouwing voorstellen Actie Storm* van 4 november 2009 komt de Unie tot de conclusie dat er bij een fusie een besparing mogelijk is van 4 procent op de exploitatiekosten.¹⁹ De taskforce waterschappen geeft op bladzijde 7 in bijlage 5 van het Storm Werkdocument aan dat door opschaling de overheadkosten afnemen maar dat dit in de praktijk vaak deels

¹⁹ In het Storm werkdocument worden vooral (ook bij deze 4 procent) besparingspercentages genoemd en niet waar die percentages op moeten worden toegepast. In de *Financiële onderbouwing voorstellen Actie Storm* uit november 2009 blijkt dat het om de exploitatiekosten gaat.

teniet wordt gedaan doordat meer coördinatie en interne afstemming nodig is. Hoe hard is de 4 procent besparing op de exploitatiekosten?

De waterschappen hebben al jaren te maken met opschaling. Het is daarom opvallend dat de besparing wordt bepaald op basis van slechts twee al afgeronde cases en twee nog te voltrekken cases. In het rapport wordt niet ingegaan op de representativiteit van de twee afgeronde cases. Voor Brabantse Delta geldt dat de situatie vóór de fusie in 2004 complex was. Er was een zogenaamd omliggend waterschap, West Brabant, en verschillende inliggende waterschappen die een deel van de taken verzorgden binnen het waterschapsgebied. Dit soort complexe constructies bestaat in 2010 niet meer. Het is niet duidelijk in hoeverre de besparingen in Brabantse Delta samenhangen met de complexiteit die bestond voor de fusie.

Rivierenland is ontstaan uit een fusie van zuiveringsschap Rivierenland met een deel van het zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden (dit werd opgesplitst) en een aantal andere waterschappen. Niet ieder fuserend waterschap krijgt te maken met opsplitsingen.

Voor de twee andere cases, de fusie van de Zeeuwse waterschappen en de fusie van Veluwe en Vallei & Eem, geldt dat ze nog moeten worden uitgevoerd. Er zijn dan ook alleen begrote ontwikkelingen bekend. Niet bekend is in hoeverre de besparingen die waren begroot in reeds afgeronde fusies daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Daardoor is het ook niet mogelijk om te beoordelen hoe bruikbaar deze begrote besparingen zijn om het besparingspotentieel van andere toekomstige fusies in te schatten.

In de *Financiële onderbouwing voorstellen Actie Storm* lijkt de Unie zich wel te realiseren dat er enige onzekerheid is rondom het besparingspotentieel. Men geeft aan dat juist omdat er al veel fusies zijn geweest er al een groot besparingspotentieel is benut, zodat het de vraag is of bij verdere opschaling vergelijkbare efficiencyvoordelen te behalen zijn (blz. 17). Het is onwaarschijnlijk dat de komende fusies vergelijkbaar zijn met Brabantse Delta en Rivierenland. Als er inderdaad al een groot besparingspotentieel benut is en nieuwe fusies leiden tot meer coördinatie en interne afstemming dan zou het potentieel lager zijn dan 4 procent van de exploitatiekosten. Tegelijkertijd geeft ConQuaestor aan dat er mogelijk een groter potentieel is. Het bureau baseert dit op eigen ervaringen. De geraamde besparing van 4 procent van de exploitatiekosten (91 miljoen in 2020) lijken daarom niet erg hard. Het zou vollediger zijn geweest wanneer een bandbreedte was aangegeven.

Een tweede, nog grotere besparingsmogelijkheid ligt volgens het rapport in de samenwerking met gemeenten op het gebied van de afvalwaterketen (riolering en waterzuivering). De Unie geeft in het Storm Werkdocument aan dat dit de waterschappen in 2020 een besparing oplevert van 170 miljoen.

Deze besparingen zijn gebaseerd op de uitkomsten van het rapport *Doelmatig beheer Waterketen* uit maart 2010, dat is opgesteld in opdracht van het Bestuurlijk overleg Waterketen onder leiding van het ministerie van VROM.^{20 21} Zowel gemeenten als waterschappen zullen volgens dit rapport de komende jaren op het gebied van

²⁰ Commissie-Gast (2010), *Doelmatig beheer waterketen. Eindrapport commissie feitenonderzoek*, 29 maart 2010.

²¹ Ook het IPO verwijst vermoedelijk naar dit rapport in haar voorstel, zie paragraaf 3.3.

riolering en waterzuivering geconfronteerd worden met hogere kosten. Voor gemeenten zal dit in 2020 naar schatting 400 miljoen euro betreffen, voor waterschappen 200 miljoen euro. De inschatting van de kostenstijging voor gemeenten is op basis van een extrapolatie van ontwikkelingen tussen 2005 en 2010. De inschatting voor waterschappen is op basis van reeds geplande uitgaven tot 2015. Er wordt in het rapport *Doelmatig beheer waterketen* ook aangegeven dat niet duidelijk is welke investeringen na 2015 nodig zullen zijn in de afvalwaterzuivering, omdat dit afhankelijk is van de effectiviteit van de huidige investeringen. Men raamt 130 miljoen euro, waarschijnlijk op basis van de verwachtingen van waterschappen.²²

Tegelijkertijd ziet men kansen om te bezuinigen binnen de waterketen. De bezuinigingen moeten uiteindelijk leiden tot een kostendaling, in plaats van de verwachte kostenstijging bij ongewijzigd beleid. Bij de waterschappen is volgens de commissie-Gast tussen 1998 en 2006 een besparing gerealiseerd van 12 procent doordat de efficiency is verbeterd. Verwacht wordt dat er een verdere efficiencyverbetering mogelijk is van "1 procent per jaar". Het is niet precies duidelijk waar dit percentage op is gebaseerd. Er wordt gerefereerd aan een onderzoek uit 1997 waarin voorzichtig wordt aangegeven dat er een groter besparingspotentieel is.²³ Het is binnen het tijdsbestek van deze expert opinion niet mogelijk om de in dit onderzoek genoemde bezuinigingsmogelijkheden na te gaan. Het is echter lastig om te beoordelen hoe hard het genoemde besparingspotentieel is.

Zowel gemeenten als waterschappen zouden daarnaast volgens het rapport *Doelmatig beheer waterketen* kunnen besparen wanneer riolering en waterzuivering worden geïntegreerd. Er wordt echter wel voor gewaarschuwd dat daar ook kosten aan verbonden zijn: het wordt lastiger om het wegenbeheer door gemeenten af te stemmen op het onderhoud van het riool. Het besparingspotentieel wordt ingeschat op basis van de ervaringen bij Waternet, een uitvoeringsorganisatie die in Amsterdam en omgeving het drink- en afvalwaterbeheer verzorgt. De aanname is dat de besparing die hier is gerealiseerd inclusief integratie van het drinkwaterbedrijf (4 procent van de totale kosten) zeker mogelijk is wanneer drinkwaterbedrijven niet participeren. Zo komt men op een potentiële besparing van 5 procent, rekening houdend met de hogere kosten doordat nu afstemming op wegenbeheer lastiger wordt. Het is niet duidelijk hoe men op 5 procent komt, dit lijkt een schatting te zijn.

Daarnaast geeft ConQuaestor in het Storm Werkdocument aan dat het genoemde besparingspotentieel moeten worden uitgewerkt in concrete maatregelen met daaraan gekoppelde besparingen. Er moet dan worden gekeken of de besparingen onder exploitatie vallen of onder investeringen, omdat hier onduidelijkheid over is. Dit is volgens ConQuaestor van belang voor de besparingsmogelijkheden. Ook deze besparingen zijn daarom niet heel hard en het zou duidelijker zijn geweest als een bandbreedte was gegeven.

Een derde forse besparing wordt verwacht door het gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat. Naar verwachting levert dit in 2020 een besparing op van 40 miljoen

²² Een bron wordt niet genoemd.

²³ Dijkgraaf et al. (1997), *Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector*, Ocfeb, Erasmus Universiteit Rotterdam.

euro. ConQuaestor geeft aan dat de onderbouwing niet compleet is. Hierdoor is het voor ons ook niet goed mogelijk om de hardheid te beoordelen.

4.3. Besparingen voor het Rijk

De besparingen voor het Rijk worden door de Unie ingeschat op totaal ongeveer 130 miljoen euro in 2020. De belangrijkste onderdelen zijn:

1. Waterschappen nemen een deel van de bekostiging van het hoogwaterbeschermingsprogramma voor hun rekening. Dit programma wordt nu volledig bekostigd door het Rijk. Voorgesteld wordt dat de waterschappen hier in ieder geval tot 2018 ieder jaar 75 miljoen euro aan bijdragen.
2. Waterschappen nemen de muskusrattenbestrijding over. Dit wordt nu nog (deels) bekostigd door de provincies. Als de waterschappen dit volledig gaan bekostigen dalen de kosten voor provincies met 25 miljoen euro. Dat betekent dat uitkering aan het provinciefonds jaarlijks 25 miljoen euro lager kan worden en dat betekent dus een besparing voor het Rijk.
3. Waterschappen nemen een deel van de wateren en waterkeringen van Rijkswaterstaat over. Dit levert in 2020 een besparing op van 2,1 miljoen euro.
4. Waterschappen gaan gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat op het gebied van inkopen, ICT en kennis. Dit levert naar schatting in 2020 een besparing op van 20 miljoen euro.
5. Waterschappen nemen het vaarwegenbeheer van de provincies over. Omdat waterschappen dit vervolgens kunnen combineren met hun watersysteemtaak voeren zij deze taak efficiënter uit volgens de Unie. Door de maatregel kan volgens de Unie 100 miljoen euro minder naar het provinciefonds. De Unie verwacht een bijdrage voor deze taak van het Rijk 90 miljoen euro waardoor het Rijk dus 10 miljoen euro bespaart ten opzichte van de bestaande situatie.

Kanttekeningen bij besparingen Rijk

Volgens het Storm Werkdocument is van de in de voorgaande paragraaf genoemde maatregelen de bijdrage aan het hoogwaterbeschermingsprogramma het belangrijkste. De waterschappen krijgen hierbij te maken met hogere kosten. Het ontlasten van de rijksoverheid betekent volgens het eindrapport echter niet dat de lasten van de waterschappen met een zelfde bedrag toenemen. Dit komt doordat de rijksoverheid verantwoordt op basis van een kasstelsel en waterschappen op basis van een baten en lastenstelsel. Investerings in de waterkering komen daardoor 'vertraagd' in de boekhouding. Dit heeft vooral gevolgen voor de lastendrukontwikkeling wanneer waterschappen vanaf 2011 een bijdrage gaan leveren aan het hoogwaterbeschermingsprogramma. De lastenverzwaring bedraagt, bij een jaarlijkse bijdrage van 75 miljoen euro aan het Rijk, een vanaf 2011 geleidelijk oplopend bedrag. In 2011 is de lastenverzwaring van het totale programma 'slechts' 26,1 miljoen euro (25 miljoen

euro voor muskusrattenbestrijding en 1,1 miljoen euro door de overdracht van primaire keringen van Rijk naar waterschappen).²⁴ In 2018 is dit opgelopen tot 63,2 miljoen euro (naast de al genoemde bijdragen aan muskusratbestrijding (25 miljoen) en de overdracht van primaire keringen (1,1 miljoen) 37,1 miljoen voor het hoogwaterbeschermingsprogramma).²⁵

Doordat waterschappen een ander boekhoudsysteem (baten en lastenstelsel) kennen dan het Rijk (kasstelsel) komen investeringen inderdaad anders terug in de begroting. Het overnemen van kosten van het Rijk door de waterschappen hoeft daardoor dus niet direct te leiden tot een lastenverzwaring voor de belastingbetaler. Wel zal de belastingbetaler het geld uiteindelijk toch moeten betalen. Door de kosten niet ineens uit de exploitatierekening te dekken maar daarvoor in de plaats jaarlijks rente en afschrijving op te voeren zijn de jaarlijkse lasten lager, maar worden de lasten wel verspreid over een groter aantal jaren. De lasten voor de belastingbetaler verschuiven dus in de tijd.

Wel is het zo dat in het rapport van de taskforce financiën (onderdeel van Storm Werkdocument) duidelijk wordt aangegeven dat waterschappen kunnen kiezen om het eigen jaarlijkse aandeel in de 75 miljoen euro te verwerken als bijdrage aan een investering, en dus te activeren, of om deze ten laste te brengen van de exploitatierekening, en het gehele bedrag dus in een keer te verwerken (blz. 22). Bij de berekening van de lastenverzwaring lijken de opstellers van het rapport er van uit te gaan dat waterschappen kiezen om de bijdrage te zien als investering. Als waterschappen er voor kiezen hun aandeel in het bedrag toch ten laste te brengen van de exploitatierekening, kan de lastenontwikkeling anders verlopen dan het Storm Werkdocument weergeeft. De werkelijke lastenontwikkeling is daardoor niet op voorhand te voorspellen.

Een tweede kanttekening is dat bij het berekenen van de lasten als gevolg van de bijdrage van de waterschappen aan het hoogwaterbeschermingsprogramma is uitgegaan van een bijdrage die loopt tot 2018. Het aanbod van de waterschappen eindigt dat jaar, en in de berekening is gewerkt met de bedragen die nu bekend zijn. De eindrapportage van de taskforce financiën (onderdeel van Storm Werkdocument) geeft echter aan dat het waarschijnlijk is dat de waterschappen na 2018 ook een bijdrage blijven leveren aan het hoogwaterbeschermingsprogramma. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat de bijdrage van 75 miljoen euro in 2018 vervalt. De lasten zullen na 2018 waarschijnlijk verder oplopen, zoals voorspeld in de financiële onderbouwing bij het oorspronkelijke voorstel van 4 november 2009.²⁶

²⁴ In het Storm Werkdocument wordt niet duidelijk aangegeven van welk prijspeil uit wordt gegaan. Uit de kostenonderbouwing van de brief van de Unie van 4 november 2009 betreffende operatie Storm blijkt dat alle bedragen worden uitgedrukt in prijspeil 2009 (blz. 3).

²⁵ Verwachting 1 april 2010, bij de eerste presentatie van de plannen was de verwachting nog dat de lastenverzwaring in 2011 37,3 miljoen euro zouden zijn en in 2018 73,7 miljoen euro. De redenen voor deze verschillen worden in het Storm Werkdocument helder weergegeven.

²⁶ Unie van Waterschappen (2009), *Financiële onderbouwing voorstellen Actie Storm*, Den Haag: Unie van Waterschappen, 3 november 2009.

4.4. Conclusie

De Unie komt in het Storm Werkdocument met verschillende voorstellen waardoor het Rijk naar verwachting 130 miljoen euro minder gaat betalen voor het waterbeheer. Onze opmerkingen ten aanzien van het Storm Werkdocument hebben betrekking op enkele deelaspecten van het rapport. De verwachte besparing door het Rijk kunnen wij onderschrijven. De toekomstige lastenontwikkeling bij de waterschappen is echter onzeker.

Het Rijk bespaart in de voorstellen vooral omdat de waterschappen een deel van de kosten voor hun rekening nemen. Dit leidt niet direct tot een evenredige lastenverzwaring omdat het Rijk met een kasstelsel werkt, waardoor investeringen direct op de begroting drukken, en de waterschappen niet. Maar uiteindelijk worden de kosten natuurlijk wel door de belastingbetaler opgebracht. De Unie verwacht dat waterschapslasten door andere maatregelen (onder meer opschaling, gezamenlijk inkopen met Rijkswaterstaat en besparingen op het gebied van waterzuivering) in 2020 niet extra zullen stijgen ten opzichte van de autonome ontwikkelingen.

De precieze lastenontwikkeling die het gevolg zou zijn van overname van de voorstellen uit het Storm Werkdocument is moeilijk te voorspellen. In het werkdocument wordt de lastenontwikkeling voor waterschappen als gevolg van de bijdrage aan het hoogwaterbeschermingsprogramma berekend uitgaande van een bijdrage tot 2018. Het is nog niet duidelijk wat de latere ontwikkelingen rondom dit programma zullen zijn. Uit het rapport blijkt wel dat waterschappen waarschijnlijk een bijdrage blijven leveren, en dat de lasten voor waterschappen dan verder zullen oplopen. Daarnaast is onduidelijk hoe waterschappen de bijdragen verwerken in de begroting. Daardoor, en doordat het effect van opschaling, gezamenlijk inkopen en besparingen in de waterzuivering lastig te voorspellen is, is de lastenontwikkeling moeilijk in beeld te brengen.

Bijlage 1. IPO-voorstellen

De volgende bladzijden geven de voorstellen weer die het IPO heeft gedaan.

Muzenstraat 61
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
fax (070) 888 12 80

Erke
Ellen
L. P. Glas
Rob
Hanneke
Nanning
Piene

Unie van Waterschappen
t.a.v. de heer mr.dr.s. P.C.G. Glas
Postbus 93218
2509 AE 'S-GRAVENHAGE



Interprovinciaal Overleg



uw brief van
28 april 2010

uw kenmerk

ons kenmerk
WA 03422/2010

datum
20 mei 2010

onderwerp
Waterschappen onder bestuurlijk provinciaal dak

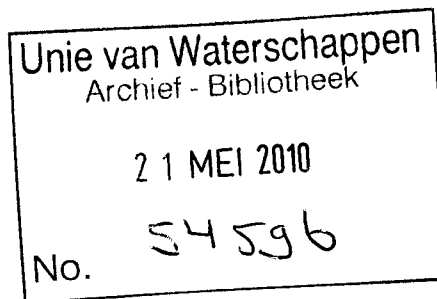
Geachte heer Glas,

Naar aanleiding van de voorstellen van het IPO om de waterschappen onder het bestuurlijk dak van de provincies te brengen verzoekt u bij brief van 28 april jl. om nadere details en onderbouwing van de voorstellen te ontvangen.

Bijgaand doe ik u de hoofdlijnen toekomen van onze voorstellen en een onderbouwing van de financiële besparingen op hoofdlijnen. Zoals besproken in het bestuurlijk overleg tussen het IPO en de Unie van Waterschappen van 15 maart jl. zal een vervolg overleg plaatsvinden. Dit overleg zal op korte termijn worden gepland en wij zijn graag bereid in dit overleg onze voorstellen en de onderbouwing mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

J. Fransen
voorzitter



Inlichtingen bij : dr.ir. H.E. van de Baan
Doorkiesnummer : (070) 888 12 05
Bijlagen : 2

Hoofdlijnen van de voorstellen om de waterschappen onder het bestuurlijke dak van de provincies te brengen

1. Voor een adequate uitvoering van de taken in het regionale waterbeheer is een integrale gebiedsaanpak noodzakelijk om effectief en kostenbesparend te werken. Provincies zijn daar als middenbestuur, gericht op de bovenlokale en regionale opgaven, bij uitstek toe uitgerust. Een functionele aansturing vanuit een stroomgebiedbenadering voor water sluit dan ook niet meer aan bij het integrale karakter van de opgaven in de fysieke leefomgeving, waar Nederland de komende jaren voor staat.
2. Voor het uitvoeren van de regionale waterbeheerstaken is geen aparte bestuurlijke organisatie noodzakelijk. Een andere aansturing is nodig om "bestuurlijke drukte" tegengegaan, die mede wordt veroorzaakt omdat waterschappen zich steeds meer begeven op watergerelateerde beleidsterreinen en doordat waterschappen door de nieuwe Waterschapswet worden tot een algemene democratie en politiseren.
3. De uitvoerende taak van de waterschappen blijft behouden en wordt verder ontwikkeld, echter inefficiënties in de aansturing worden opgeheven. Het waterschap wordt een uitvoerende organisatie van de provincie, onder democratische verantwoording aan Provinciale Staten. Aansturing en verantwoording wordt hierdoor sterk vereenvoudigd.
4. De taken van de provinciale uitvoeringsorganisatie hebben betrekking op het watersysteem: waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit.
5. De afvalwaterzuiveringstaak wordt ondergebracht bij gemeenten en gekoppeld aan de rioleringstaak, die vanuit doelmatigheid een bedrijfsmatige aanpak behoeft. Voor de langere termijn is een verdere integratie te overwegen van de gehele waterketen.
6. Financiering van de waterveiligheid wordt geborgd door een provinciale watersysteemheffing en geïntegreerd in een nieuw provinciaal belastingsysteem.
7. Het proces van omvorming tot provinciale uitvoeringsorganisaties kan voortvarend en op korte termijn worden opgepakt. De Waterschapswet dient te worden gewijzigd en de noodzakelijke regelgeving, waaronder provinciale verordeningen, wordt eveneens aangepast.
8. Opschaling van waterschappen tot het schaalniveau van provincies resulteert in een grote doelmatigheid en efficiency winst. De besparingen op de bestuurskosten, overhead en het primaire proces (beleid en uitvoering) die hiermee gemoeid zijn, resulteren in een besparing van € 300 tot 400 miljoen per jaar. Additioneel kunnen besparingen tot € 550 per jaar worden bereikt in de afvalwaterketen.

Onderbouwing van de besparingen van de voorstellen om de waterschappen onder het bestuurlijk dak van de provincies te brengen

- De uitvoerende taken van de waterschappen (waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit) worden geplaatst onder de bestuurlijke aansturing van de provincies. Dit levert een potentiële besparing op van € 300 tot 400 miljoen per jaar. Deze informatie is gebaseerd op een analyse van de begrotingen voor 2010 van de 26 waterschappen.
- Besparingen worden bereikt voor de volgende begrotingscategorieën: bestuur, overhead en primair proces (beleid en uitvoering).
- Niet alle begrotingen geven eenduidige en transparante informatie om het bezuinigingspotentieel helder te bepalen per begrotingscategorie. De begrotingen van een 10-tal waterschappen geven voldoende gedetailleerde informatie en toelichting om besparingen voor de betreffende begrotingscategorieën in beeld te brengen. Op grond hiervan zijn voor alle 26 waterschappen bandbreedtes gekwantificeerd (minimum en maximum) voor besparingen.
- Concreet zien wij het volgende besparingspotentieel:
 - Er zijn geen afzonderlijke bestuurskosten meer van de waterschappen (dit leidt tot 100% besparing van de huidige kosten). Bij de begrotingen van de waterschappen wordt nader toegelicht wat onder bestuurskosten wordt gerekend. Het betreft onder meer salarissen van bestuursleden, vergoedingen bestuursleden, wachtgeld voor oud-bestuursleden, ambtelijke ondersteuning van het bestuur, vergaderkosten, communicatie, verkiezingen, etc. Als wordt gekeken naar de begrotingen van de waterschappen en wordt gewerkt met een bandbreedte op basis van de begrotingen waarin deze kosten zichtbaar worden gemaakt kan een besparing worden gerealiseerd op bestuurskosten van € 128 tot 179 miljoen per jaar.
 - Voor wat betreft het besparingspotentieel van overhead en primair proces wordt gekeken naar de helft van de kosten van de waterschappen, hetgeen betrekking heeft op de watersysteem taken. De andere helft betreft de waterketen waarop aanvullend besparingen kunnen worden gerealiseerd, zie onderstaand. Voor de helft van deze kosten is 50% besparing te realiseren op de overhead/ondersteuning en 5% op het primaire proces (beleid en uitvoering).
 - Door de uitvoerende taken van 26 waterschappen bij 12 provincies te beleggen kan een besparing worden gerealiseerd op de overhead. Het betreft een besparing op de PIOFAH-taken, maar ook op secretariële ondersteuning en bedrijfsvoering. Ook hier wordt verwezen naar een toelichting bij de begroting van de waterschappen voor de posten die hier onder vallen. Dit levert € 128 tot 192 miljoen per jaar op.
 - Aanvullend kan door deze opschaling efficiënter worden gewerkt in het primaire proces (beleid en uitvoering) van de waterschappen, omdat door het onderbrengen bij provincies winst wordt gehaald in het voorkomen van dubbelingen, minder overleg, samen optrekken op het vlak van het waterbeleid. De efficiëntere aansturing levert € 41 tot 48 miljoen per jaar op.

- Door de afvalzuiveringstaak van het waterschap onder te brengen bij gemeenten en te combineren met de rioleringstaak, wordt door een bedrijfsmatige aanpak additioneel een besparing bereikt. Voor de langere termijn is een verdere integratie te overwegen van de gehele waterketen die een besparing oplevert van € 550 miljoen, zo blijkt uit een recent feitenonderzoek.

Bijlage 2. Het beleidsproduct Bestuur in de verslaggeving van waterschappen

In hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, een AmvB onder de Waterschapswet, zijn de verslaggevingsvoorschriften van de waterschappen opgenomen. In paragraaf 7 daarvan is bepaald wat de waterschappen als 'uitvoeringsinformatie' van hun begroting moeten vaststellen:

§ 7. De uitvoeringsinformatie

Artikel 4.69

De uitvoeringsinformatie wordt door het dagelijks bestuur vastgesteld.

Artikel 4.70

In de uitvoeringsinformatie met betrekking tot de meerjarenraming worden de volgende gegevens van het begrotingsjaar en ten minste de drie daarop volgende jaren opgenomen:

- a. de raming van de netto-kosten van beleidsproducten;
- b. de netto-investeringsuitgaven ingedeeld naar beleidsvelden.

Artikel 4.71

1. De uitvoeringsinformatie met betrekking tot de begroting bestaat uit:

- a. de raming van baten en lasten naar kosten- en opbrengstsoorten;
- b. de raming van netto-kosten naar beleidsproducten;
- c. de lijst van verbonden partijen;
- d. de staat van vaste activa;
- e. de staat van reserves;
- f. de staat van voorzieningen;
- g. de staat van vaste schulden.

2. In of bij de raming naar de producten worden de principes waarmee de opbrengsten en kosten aan de producten zijn toegerekend weergegeven.

3. De ramingen van de baten en lasten naar kosten- en opbrengstsoorten en de netto-kosten naar beleidsproducten omvatten alle baten en lasten.

4. De waterschappen kunnen hun geraamde netto-kosten eenduidig toerekenen aan beheerproducten.

In het Besluit Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen is in paragraaf 4 verwoord wat de genoemde beleidsproducten en beheerproducten omvatten:

§ 4. Bijzondere voorschriften ten aanzien van de uitvoeringsinformatie

Artikel 6

1 De beleidsproducten zoals genoemd in artikel 4.70, onderdeel a, artikel 4.71, eerste lid, onderdeel b en artikel 4.72, eerste lid, onderdeel b volgen de indeling van de beleidsproducten zoals opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde afspraken voor bedrijfsvergelijking.

2 De beleidsvelden zoals genoemd in artikel 4.70 onderdeel b volgen de indeling van de beleidsvelden zoals opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde afspraken voor bedrijfsvergelijking.

3 De beheerproducten zoals genoemd in artikel 4.71, vierde lid, en artikel 4.72, vierde lid volgen de indeling van de beheerproducten zoals opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde afspraken voor bedrijfsvergelijking.

De waterschappen moeten de informatie naar beleidsproducten (in dit geval het product 'bestuur') dus opnemen in de door het dagelijks bestuur vast te stellen uitvoeringsinformatie bij de begroting en daarbij de door de Unie vastgestelde definities hanteren. Volgens deze definitie omvat het beleidsproduct Bestuur "alle activiteiten die gericht zijn op het besturen van het waterschap, waaronder de ambtelijke voorbereiding van bestuursvergaderingen." Dit beleidsproduct omvat drie beheerproducten. Deze hebben de nummers 33.1, 33.2 en 33.3. De door de Unie vastgestelde definities worden hieronder weergegeven.

33.1 Bestuur

Alle bestuurlijke activiteiten die door de bestuurders (incl. de voorzitter) en bestuursorganen van het waterschap ten behoeve van het waterschap worden ontplooid. Tot dit product behoren:

- activiteiten van bestuursorganen en bestuurders waaronder in provinciale waterschapsbond en Unie van Waterschappen;
- representatie van bestuurders;
- vergaderingen dagelijks bestuur;
- vergaderingen algemeen bestuur;
- vergaderingen bestuurlijke commissies;
- voormalige bestuurders;
- verkiezingen;
- reorganisatie waterschapsbestel (tot het moment van het daadwerkelijk van start gaan van de nieuwe organisatie, welke datum is aangegeven in het provinciaal besluit; na dit moment valt de reorganisatie v.h. waterschapsbestel onder 'organisatiebeleid en -beheer');

- het strategisch meerjarenplan bevattende het Bestuursprogramma en het strategische beleid voor ca. 4 jaar (waarvan het opstellen geen jaarlijks terugkerende activiteit is;)
- contributie van de Unie van Waterschappen en de provinciale waterschapsbond;
- algemene subsidies die door het waterschapsbestuur worden verstrekt (subsidies die gerelateerd kunnen worden aan een specifiek beheerproduct, behoren niet tot dit beheerproduct);
- voormalig personeel;
- het niet productieve boventallige personeel;
- voormalig bestuur.

33.2 Bestuursondersteuning

Dit product omvat de directe ambtelijke ondersteuning van de bestuurders en van de bestuursorganen. Tot het product behoren:

- voorbereiding, begeleiding en uitwerking van vergaderingen van dagelijks bestuur, algemeen bestuur en bestuurlijke commissies;
- publicatie en ter inzage legging van besluiten;
- procesgang documentstroom t.b.v. bestuurlijke besluitvorming (niet: inhoudelijke toets van bestuursvoorstellen).

33.3 Beheer niet-reglementaire zaken

De in principe afstootbare activiteiten die betrekking hebben op de exploitatie en instandhouding van objecten, zaken en samenwerkingsvormen van het waterschap die geen functie (meer) vervullen voor de taken van het waterschap. Tot de activiteiten horen onder andere:

- verhuur/exploitatie van niet functioneel gebruikte gebouwen / ruimten, waaronder dienstwoningen;
- aankoop, verkoop en exploitatie van gronden die niet voor de reglementaire taken worden gebruikt;
- exploitatie van musea;
- aankoop, verkoop van kunst en kunstuitleen;
- deelnemingen, samenwerkingsvormen t.a.v. niet waterschapsgerelateerde zaken.

De exploitatie van gronden en het aangaan van grondtransacties t.b.v. functionele grondruil met derden (ten behoeve van de realisatie van ecologische verbindingzones, uitbreidingen zuiveringsinstallaties, gemalen ed.) vallen niet onder dit product, maar onder betreffende beheerproducten. Tot dit product behoort ook niet het dividend op aandelen Waterschapsbank. Dit wordt tot de dekkingsmiddelen gerekend.

Bijlage 3. Hoogte bestuurskosten waterschappen

Tabel 3. Bestuurskosten waterschappen in 2009 (miljoenen euro's)

| Omschrijving | Bedrag | Gevolg IPO-voorstel watersysteem |
|--|-------------|---|
| Bezoldiging 26 voorzitters | 3,9 | Kosten vervallen, extra kosten bij provincies (extra gedeputeerden en commissies) |
| Bezoldiging 115 leden dagelijkse besturen | 5,4 | Kosten vervallen |
| Bezoldiging 594 AB-leden niet zijnde DB-leden | 4,2 | Kosten vervallen |
| Werkgeverskosten 134 fte Bestuursondersteuning | 7,2 | Kosten vervallen; wel extra kosten bij provincies (zie boven) |
| Kosten huisvesting 220 werkplekken (incl. automatisering) | 1,2 | Kosten vervallen; wel extra kosten bij provincies (zie boven) |
| Jaarlijkse kosten verkiezingen | 6,3 | Kosten vervallen |
| Stukkenstroom naar de bestuursorganen en ten behoeve van bestuurlijke overleggen met waterpartners | 2,4 | Kosten blijven grotendeels. Er blijft zowel intern als extern overleg over water. Omdat provincies en stroomgebieden niet samenvallen komt er meer overleg tussen provincies. |
| Strategisch meerjarenplan, het Bestuursprogramma en het strategische meerjarenbeleid (niet plannen zoals stroomgebiedbeheerplannen en waterbeheersplannen) | 1,3 | Kosten vervallen deels |
| Contributie provinciale waterschapsbond | 0,2 | Kosten vervallen |
| Algemene subsidies (niet subsidies die gerelateerd kunnen worden aan een specifiek waterschapsproduct) | 1,2 | Kosten blijven; ook provincies verstrekken dergelijke subsidies |
| Reorganisatie waterschapsbestel (tot het moment van het daadwerkelijk van start gaan van de nieuwe organisatie, na dit moment valt de reorganisatie onder een andere begrotingspost) | 1,7 | Dit betreft tijdelijke kosten samenhangend met reorganisatie. Het IPO-voorstel behelst ook een reorganisatie en zal ook dergelijke kosten kennen. |
| Voormalig personeel | 2,4 | Kosten blijven |
| Niet productief boventallig personeel | 7,8 | Kosten blijven |
| Voormalige bestuursleden | 5,5 | Kosten vervallen op termijn |
| Exploitatie/verhuur van niet functioneel gebruikte gebouwen en ruimten (o.a. molens, historische gemalen) | 0,9 | Kosten blijven |
| Exploitatie van gronden die niet voor de reglementaire taken worden gebruikt | -1,0 | Opbrengsten blijven |
| Exploitatie van musea | 0,4 | Kosten blijven |
| Aankoop, verkoop van kunst en kunstuitleen | 0,1 | Kosten blijven |
| Contributies, deelnemingen, samenwerkingsvormen t.a.v. niet waterschapsgerelateerde zaken | 0,6 | Kosten blijven: ook provincies zullen wateractiviteiten sponsoren |
| Overige kosten bestuur, met uitzondering van de kosten van de bestuursorganen en van bestuursondersteuning | 7,6 | Kosten vervallen deels |
| Uniecontributie | 7,3 | Kosten vervallen |
| Totaal | 66,6 | |

Welke bestuurskosten vervallen in het IPO-voorstel?

De totale kosten die aan bestuur worden toegerekend bedragen (voor 2009) 66,6 miljoen euro op jaarbasis. Niet al die kosten vervallen als de waterschappen worden opgeheven. Hoeveel kosten vervallen in het IPO-voorstel berekenen we als marge tussen een onder- en een bovengrens. De ondergrens is berekend door alleen onderdelen mee te tellen waarvan de kosten volledig vervallen (voorbeeld: bezoldiging voorzitters). De bovengrens is berekend door alle onderdelen mee te tellen waarvan ten minste een deel van de kosten vervalt. De bestuurskosten die bij overname van het IPO-voorstel zouden vervallen bedragen, aldus berekend, 36 à 53 miljoen euro op jaarbasis in peiljaar 2009. Deze kosten vervallen niet onmiddellijk. Zo zullen bestuurders en ondersteunend personeel recht hebben op wachtgeld.

Bovenstaande tabel gaat uit van de situatie in 2009. Toen bestonden 26 waterschappen. Na de voorziene opschaling tot 13 grotere waterschappen zal een deel van deze kosten lager komen te liggen. Zo zullen er bijvoorbeeld minder bestuurders en bestuursleden zijn. Hier houden wij daarmee geen rekening.

Bronnen

De kosten van bestuurders en bestuursleden zijn afkomstig van een berekening op basis van de relevante werkgeverslasten.²⁷

De kosten van de ondersteuning van bestuurders zijn gebaseerd op een inventarisatie van de Unie.

De kosten van huisvesting van bestuurders en hun ondersteuning is gebaseerd een berekening op basis van een bedrag van 5.500 euro per jaar per werkplek. Dit bedrag is afkomstig uit een onderzoek van Berenschot in waterschap Rivierenland.²⁸ De huisvestingskosten bedragen volgens dat onderzoek 4.681 euro per jaar per fte en de automatiseringskosten 1.603. Die laatste zijn slechts voor de helft meegenomen, omdat de werkplekken waar het hier om gaat alleen gebruik maken van kantoorautomatisering, eenvoudige automatisering en ondersteuning dus, terwijl het bij veel overige overhead over specifieke pakketten en complexere en zwaardere ondersteuning gaat (financiële administratie, personeelsadministratie, bedrijfsadministratie, managementinformatiesysteem, begrotingstools, geografische informatiesystemen, projectadministratie).

De kosten van de verkiezingen in 2008 bedroegen 23,2 miljoen euro.²⁹ Dit is een investering waarvan de kapitaallasten in de jaren 2009 tot en met 2012 ten laste van de exploitatie komen. Die bestaan uit afschrijvingen (25 procent op jaarbasis) ter waarde van 5,8 miljoen euro per jaar en uit rente (5 procent over de gemiddelde

²⁷ De werkgeverslasten bedragen 150.000 euro per jaar voor dijkgraven, 47.000 euro per jaar voor leden van de dagelijks bestuur en 7.000 euro per jaar voor leden van het algemeen bestuur die niet in het dagelijks bestuur zitten (bron: Unie van Waterschappen).

²⁸ P. van Gennip (2009), *Rapport Benchmark Publieke Organisaties. Waterschap Rivierenland*, Berenschot.

²⁹ Berekend op basis van blz. 54 van C.M.S. Glim, J. Slooijer, R. de Bakker, H. Tjalma, A. J.H. Smallenbroek, C. Ruiter (2009), *Samen naar beter. Evaluatie landelijke waterschapsverkiezingen 2008*, Den Haag: BMC Onderzoek.

investering) ter waarde van 0,5 miljoen euro per jaar. Samen 6,3 miljoen euro per jaar.

De overige gegevens zijn gebaseerd op een enquête onder de waterschappen. 19 waterschappen leverden hiervoor op tijd gegevens aan. De bedragen zijn opgehoogd naar bedragen voor alle waterschappen samen aan de hand van de totale nettokosten van de afzonderlijke waterschappen.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsum*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Woonlastenmonitor. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl