

Vergaderjaar 2002–2003

28 966

Waterketen

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 juni 2003

Hierbij wil ik u mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Rijksvisie Waterketen aanbieden.

Deze rijksvisie is tot stand gebracht op initiatief van de Ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, tezamen met de Ministeries van Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tijdens het proces van de totstandkoming is er een drietal workshops geweest met alle bij de waterketen betrokken partijen. In de onderzoeksfase, voorafgaand aan het opstellen van de rijksvisie heeft de Raad voor Milieu en Natuur Onderzoek een faciliterende rol gespeeld. De Commissie Integraal Waterbeheer, de Bestuurlijke Klankbordgroep Waterketen en het DUIV hebben een adviserende rol gehad bij het tot stand komen van de rijksvisie.

De belangrijkste aanleidingen voor het maken van de Rijksvisie Waterketen waren:

- de waterketen functioneert niet optimaal, hetgeen leidt tot problemen op het terrein van milieu, (dier)gezondheid en doelmatigheid.
- er liggen onbenutte kansen voor het optimaliseren van de waterketen in termen van milieu, kosten en baten en klantgerichtheid. Er zijn vele initiatieven, maar resultaten zijn nog beperkt zichtbaar. De materie is weerbarstig en complex. Er is behoefte aan een beleidsmatige impuls (ook) van het rijk;
- uniformering van het rijksstandpunt over de waterketen.

De rijksvisie Waterketen geeft aan welke publieke belangen moeten worden geborgd en op welke wijze de borging ook voor de langere termijn zal worden vormgegeven. De rijksvisie geeft hiermee de kaders aan voor de uitvoering.

Het beleid is geformuleerd via twee sporen. Het eerste spoor richt zich op het optimaliseren van de waterketen in relatie tot het watersysteem en de

leefomgeving. Het tweede spoor heeft betrekking op het bevorderen van het doelmatig functioneren van de waterketen.

Deze rijksvisie is een belangrijke en noodzakelijke stap om te komen tot een verdere aanpak van de problematiek van de te verbeteren samenwerking in de waterketen.

Op basis van in het kader van deze rijksvisie uitgezet onderzoek en de resultaten van het IBO bekostiging Waterbeheer (waterketen en watersysteem) verwacht ik de ingrediënten ter beschikking te krijgen voor volgende stappen in het rijksbeleid op het terrein van de waterketen. Te zijner tijd zal ik u daarover nader informeren.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

RIJKVISIE WATERKETEN

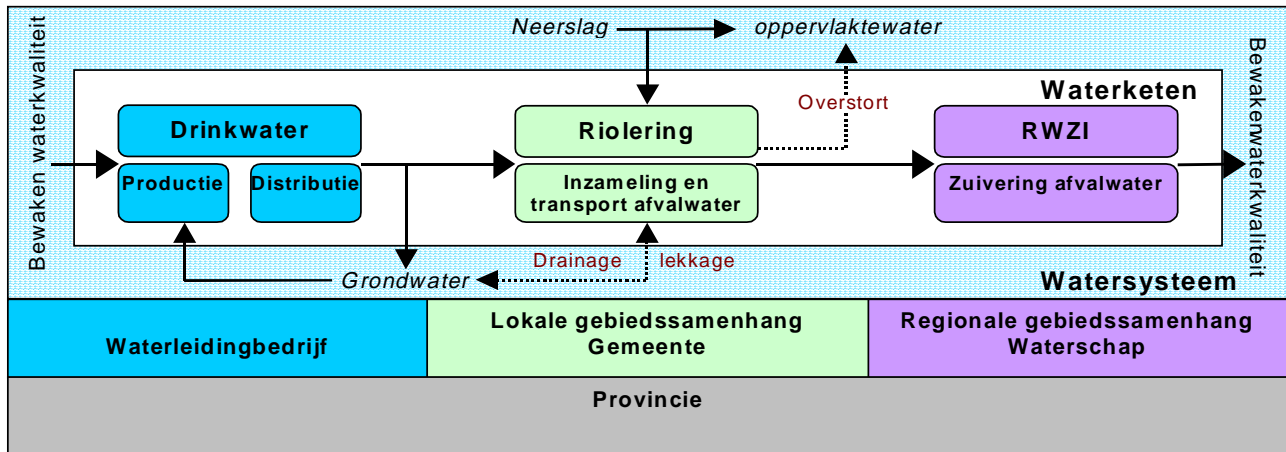
april 2003

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Financiën

1. AANLEIDING

De waterketen omvat zowel drinkwaterwinning en -productie, drinkwater-distributie en drinkwatergebruik als afvalwaterinzameling, afvalwater-transport en afvalwaterzuivering. Er zijn belangrijke relaties tussen de waterketen, het watersysteem en de leefomgeving.

Figuur 1 geeft de samenhang schematisch weer.



Figuur 1: De waterketen ingebed in het watersysteem en de leefomgeving

In de afgelopen paar jaar heeft het functioneren van de waterketen breed op de bestuurlijke agenda gestaan. De belangrijkste aanleidingen hiervoor waren:

- Er is winst te behalen in de afstemming tussen waterketen, watersysteem en leefomgeving als ook in de afstemming tussen de verschillende schakels in de keten.
- Op grond van praktijkervaring en uit verschillende studies¹ blijkt dat op dit moment de waterketen in relatie tot het watersysteem en de leefomgeving maar ook de waterketen zelf niet optimaal functioneert. Problemen zijn de overstortproblematiek met daaraan verbonden de risico's voor de volksgezondheid en diergezondheid en de negatieve effecten op de kwaliteit van het oppervlaktewater, de kwaliteit van het effluent van de afvalwaterzuiveringen, regenwateroverlast in stedelijk gebied, grondwateroverlast en de te lage grondwaterstand;
- Er is meer winst mogelijk dan er wordt geoogst in termen van milieu en kosten. Initiatieven zijn er vele, doch resultaten zijn nog beperkt zichtbaar. De materie is weerbarstig en complex. Er worden kansen gemist en daarom is er behoefte aan een beleidsmatige impuls van het rijk;
- Door verschillende partijen, waaronder de RMNO², is gewezen op de

¹ Zoals het CIW-rapport «Impulsen voor water» 2001, het PWC rapport «Borging van het publieke belang, agenda voor de Rijkvisie», 2001, en het rapport van Novio Consult «Samenwerking in de Waterketen» 2001.

² RMNO «Institutionele veranderingen in de nutssectoren – kansen voor milieu en natuur», 2000.

- kennislacunes die er zijn in het waarborgen van publieke belangen in de waterketen;
- Discussie over de institutionele vormgeving van de waterketen, onder andere naar aanleiding van de aanpassing van de drinkwaterwet (discussie over marktwerking) en Wet verontreiniging oppervlaktewater (zorgplicht afvalwaterzuivering);
 - Provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben hun visie op de waterketen gepresenteerd. Daarnaast zijn ook in een breed scala aan samenwerkingsverbanden de mogelijkheden voor afstemming binnen en buiten de waterketen verkend;
 - De rijksoverheid slaagde er tot nu toe nauwelijks in op één lijn te komen en één visie uit te dragen.

2. DOELSTELLING

Op rijksniveau zijn de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Financiën verantwoordelijk voor en betrokken bij het waarborgen van de publieke belangen in de waterketen. Vanuit deze rijksverantwoordelijkheid geven zij, met dit document, hun gezamenlijke visie op de waterketen. Andere partijen in de waterketen onderstrepen het belang hiervan: ook op regionaal niveau bestaat behoefte aan een gedragen visie op rijksniveau. De rijksvisie geeft aan welke publieke belangen moeten worden geborgd en op welke wijze de borging ook voor de langere termijn zal worden vormgegeven. De rijksvisie geeft hiermee de kaders aan voor de uitvoering.

3. WATERKETEN

Activiteiten in de waterketen zijn activiteiten die een nutskarakter hebben en die onderdeel uitmaken van enkele netwerksectoren. De verantwoordelijkheid voor de schakels binnen de waterketen is over verschillende partijen verdeeld. De verdeling van verantwoordelijkheden bepaalt overigens niet noodzakelijkerwijs de verdeling van uitvoeringstaken. De zorgplicht voor de drinkwatersector ligt bij de rijksoverheid. Drinkwaterbedrijven, zijnde wettelijke overheids N.V.'s, winnen, produceren en distribueren drinkwater. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van afvalwater via de riolering en de waterkwaliteitsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de afvalwaterzuivering. Bij riolering en afvalwaterzuivering zijn de zorgplicht en de uitvoering in nagenoeg alle situaties in dezelfde hand. Bij zowel de riolering als de afvalwaterzuivering bestaat de mogelijkheid om de uitvoering door derden uit te laten voeren. Bij drinkwater is dit wettelijk niet mogelijk. In de huidige situatie is in bestaand stedelijk gebied veelal sprake van afvoer van schoon regenwater te samen met afvalwater via de afvalwaterketen. Op zichzelf is schoon regenwater eigenlijk een niet in de waterketen thuishorend element uit het watersysteem.

4. UITGANGSPUNTEN VOOR RIJKSBELEID: BORGING PUBLIEKE BELANGEN

Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid neemt omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt¹. Publieke belangen spelen een belangrijke rol in de waterketen. Zo moet bijvoorbeeld iedereen in principe toegang kunnen hebben tot schoon water. Voorts mag er in de waterketen geen afwenteling plaatsvinden naar andere schakels, plaatsen en toekomstige generaties. Zowel

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, «Het borgen van publiek belang», Rapporten aan Regering nr. 56, Den Haag, 2000.

aan de vraag welke maatschappelijke belangen publieke belangen zijn, als de mate waarin deze publieke belangen moeten zijn geborgd, ligt een politieke keuze ten grondslag. De volgende voor de waterketen relevante publieke belangen zijn gedefinieerd.

Volksgezondheid

Algemeen wordt onderkend dat het beschermen van de volksgezondheid het belangrijkste publieke belang is. Het gaat in het bijzonder om een hoge kwaliteit drinkwater en een hygiënisch verantwoorde inzameling, afvoer en verwerking van afvalwater.

Leveringszekerheid

Onder leveringszekerheid wordt verstaan dat de levering van drinkwater en het afvoeren van afvalwater voor klanten die geen uitwijkmogelijkheid hebben (gebonden klanten), is gewaarborgd¹.

Milieukwaliteit

Een milieuhygiënisch verantwoorde winning, productie en distributie van drinkwater en een milieuhygiënisch verantwoorde inzameling en transport van afvalwater via de riolering en de afvalwaterzuivering vormt een te waarborgen publiek belang. Ook is de kwaliteit van het grondwater, oppervlaktewater alsmede de bodem van belang. Daarnaast komt het zuinig gebruik van de (relatief) schaarse hulpbron bij dit publieke belang aan de orde. De Rijksoverheid hanteert voor de bescherming van het milieu de Ladder van Lansink: als eerste het voorkomen van verspilling van water, vervolgens hergebruik van water, het zuiveren «op maat» en als laatste het lozen van afvalwater.

Bescherming tegen wateroverlast

Wateroverlast moet zo veel mogelijk worden voorkomen en tegengegaan. Wateroverlast kan zo wel veroorzaakt worden door neerslag als door grondwater.

Bescherming van gebonden klanten

De levering van diensten aan klanten die daarvoor geen uitwijkmogelijkheid hebben (gebonden klanten), behoeft speciale aandacht en moet worden gewaarborgd². Dit publieke belang is bij de waterketen nadrukkelijk aan de orde, omdat er in de waterketen sprake is van netwerksectoren met natuurlijke monopolies, waardoor gebonden klanten geen keuzevrijheid hebben met betrekking tot de af te nemen diensten. Het marktmechanisme werkt in deze situatie dus onvoldoende. De overheid dient in dit geval de gebonden klanten te beschermen door zorg te dragen voor: kwaliteit, doelmatigheid en klantgerichtheid van de dienstverlening, alsmede het produceren van een goed product tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.

5. ANALYSE HUIDIGE BORGING PUBLIEKE BELANGEN

Voor de waterketen geldt dat de publieke belangen zoals volksgezondheid, leveringszekerheid en milieukwaliteit behoorlijk zijn geborgd, met uitzondering van de relatie naar het watersysteem en de leefomgeving (aanhaakpunten tussen de waterketen het watersysteem en de leefomgeving). Het te borgen publieke belang bescherming van de gebonden klant vraagt ook nadere aandacht. Hierbij is vooral aan de orde de doel-

¹ Ministerie van Economische Zaken «Overheid en netwerksectoren», Den Haag, 2002.

² Ministerie van Economische Zaken «Overheid en netwerksectoren», Den Haag, 2002.

matigheid en klantgerichtheid in met name de afvalwaterketen (riolering en afvalwaterzuivering).

Uitwerking:

I Aanhaakpunten van de afvalwaterketen met het watersysteem en de leefomgeving:

- *Regenwater:* In bestaand stedelijk gebied wordt regenwater veelal via de riolering (gemengd riool) afgevoerd. In het verleden is ervoor gekozen om riolering naast het afvoeren van afvalwater, ook een functie te geven in het afvoeren van regenwater en dus het tegengaan van wateroverlast. De afvoer van regenwater via de riolering heeft naast voordelen echter ook nadelen, met name het veroorzaken van overstortingen¹ met de daaraan verbonden negatieve effecten op de waterkwaliteit, de diergezondheid en de volksgezondheid. Deze problemen zullen -zonder maatregelendoor de te verwachten klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande extra neerslag alleen maar groter worden.
- *Grondwater:* In een aantal situaties kan riolering infiltrerend werken wanneer afvalwater lekt vanuit de riolering naar het grondwater dan wel drainerend werken als grondwater de riolering binnendringt. Dit veroorzaakt milieuproblemen. Daarnaast veroorzaakt een te hoge of te lage grondwaterstand in stedelijk gebied veel overlast.
- *Kwaliteit effluent afvalwaterzuivering:* In een aantal situaties is de kwaliteit van het te lozen water uit de afvalwaterzuivering (effluent) onvoldoende waardoor milieudoelstellingen niet worden gehaald. Dit geldt met name voor de stoffen als organische microverontreinigingen en zware metalen.

II Doelmatige uitvoering van de diensten en klantgerichtheid

- *Afwenteling:* Er is onvoldoende aandacht bij de verschillende organisaties voor de onderlinge samenhang van de schakels in met name de afvalwaterketen, alsmede voor de samenhang tussen waterketen, watersysteem en leefomgeving. Als gevolg van onvoldoende afstemming en samenwerking is er sprake van suboptimalisatie. Dit uit zich ondermeer in suboptimale keuzes voor investeringen, beheer en onderhoud.
- *Transparantie in en sturing op de prestaties:* De prestaties van de uitvoering zijn nog onvoldoende transparant voor de gebonden klant. Daarnaast zijn er onvoldoende prikkels om doelmatig te opereren.
- *De rekeningen voor de waternutsdiensten:* Het afvoeren van afvalwater en het zuiveren van het afvalwater zijn forfaitaire heffingen die niet transparant zijn voor de gebonden klant. De bekostiging van de riolering kan komen uit verschillende bronnen (rioolrecht, grondexploitatie, gemeentefonds, OZB) en het bekostigen van het zuiveren van afvalwater maakt onderdeel uit van de Wvo-heffing voor waterkwaliteitsbeheer.
- *Beïnvloeding prestatie:* Bij de heffingen voor de riolering en de zuivering is er geen mogelijkheid voor de gebonden klant om de rekening en/of de prestaties te beïnvloeden in relatie tot de geleverde dienst.
- *Onderscheiden kosten:* In de financieringsstructuur van de afvalwaterketen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de kosten gemoeid met de verwijdering van regenwater en de kosten gemoeid met de verwijdering van afvalwater.

¹ Overstortingen: In een gemengd rioolstelsel wordt regenwater gezamenlijk met afvalwater afgevoerd naar de afvalwaterzuivering. Bij grote hoeveelheden regen is de bergende capaciteit van het gemengde riool onvoldoende. Er treden dan overstortingen op vanuit de riolering: lozingen naar oppervlaktewater van een mengsel van ongezuiverd afvalwater en regenwater.

6. STREEFBEELD VOOR DE TOEKOMST

Het streefbeeld voor de toekomst heeft globaal een tijdshorizon tot 2020 en is bedoeld om richting te geven aan het te voeren beleid zoals dat in het volgende hoofdstuk wordt verwoord. Het streefbeeld vloeit voort uit twee strategische lijnen:

1. Zo weinig mogelijk vermengen van relatief schoon regenwater en grondwater met afvalwater waardoor een ont koppeling tussen watersysteem en waterketen zoveel als mogelijk wordt doorgevoerd;
2. Zo groot mogelijke doelmatigheid en klantgerichtheid in de drink- en afvalwatersector.

Dit leidt tot het volgende beeld voor 2020:

- De zorgplicht voor de waterketen is in handen van de overheid;
- De drinkwater-, riolering- en zuiveringsactiviteiten worden op doeltreffende en efficiënte wijze uitgevoerd;
- Het bedrijfsleven wordt maximaal ingeschakeld bij de uitvoering, met inachtneming van alle te waarborgen publieke belangen;
- Het kwaliteitsniveau van drinkwater is goed;
- Het omgaan met regenwater en grondwater in stedelijk gebied is goed ingebed in het beleid gericht op de fysieke kwaliteit van de leefomgeving en het watersysteem;
- Afkoppelen loopt;
- Nieuwe technologieën maken zuiveren op maat en flexibele inzet steeds makkelijker;
- Er is minder afvalwater en het hergebruik neemt toe. De waterketen wordt steeds meer gesloten;
- De klanten betalen een tarief of op daadwerkelijk gemaakte kosten gebaseerde heffing(en) overeenkomstig het gebruik van de dienstverlening (waar mogelijk beïnvloedbaar en duurzaam gebruik bevorderend);
- Organisaties in de waterketen zijn vraaggerichte organisaties die actief en innovatief inspelen op eisen en wensen van de gebonden klant;
- Er vindt adequaat toezicht plaats;
- De Nederlandse kennis en deskundigheid bij kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid op het terrein van de waterketen worden op grote schaal geëxporteerd en in het buitenland benut.

7. VOORGESTELD RIJKSBELEID

Gelet op de uitgevoerde analyse van de borging van publieke belangen acht de rijksoverheid het vanuit haar verantwoordelijkheid noodzakelijk om haar beleid te intensiveren. Hierbij zijn een drietal uitgangspunten van belang:

- In de waterketen is sprake van natuurlijke monopolies. Uitgangspunt voor invulling van het beleidsinstrumentarium is dat de zorgplicht voor de waterketen in publieke handen ligt om hiermee de bescherming van de gebonden klant te waarborgen.
- De waterketen wordt gestuurd door het watersysteem, de bodem en lucht en de leefomgeving. Dit wil zeggen dat zij bepaalde eisen stellen aan de waterketen.
- Een effectieve uitvoering vindt plaats op basis van gebiedsgericht- en organisatorisch maatwerk, vanwege de geografische verschillen per regio en de eigen verantwoordelijkheden van gemeenten, waterschappen en provincies.

De intensivering van het rijksbeleid vindt plaats via twee sporen. Het eerste spoor richt zich op het optimaliseren van de waterketen in relatie tot het watersysteem en de leefomgeving. Het tweede spoor richt zich op het bevorderen van het doelmatig functioneren van de waterketen. De beleidsvoornemens worden hierna uitgewerkt.

1. Anders omgaan met regenwater in stedelijk gebied

Door anders om te gaan met regenwater in stedelijk gebied kan een belangrijke impuls worden gegeven aan het oplossen van de problemen in de relatie tussen waterketen, watersysteem en leefomgeving. Het stimuleren van het afkoppelen van schone verharde oppervlakken van de riolering waardoor regenwater niet in de afvalwaterriolering komt is in bestaand stedelijk gebied een goede optie. In nieuwe wijken is het niet aankoppelen van schone verharde oppervlakken uitgangspunt, die in de meeste situaties kan worden toegepast. Uit onderzoek¹ naar de kansen en belemmeringen van afkoppelen in bestaand stedelijk gebied blijkt dat afkoppelprojecten die uitsluitend gericht zijn op het optimaliseren van de waterketen, uit financieel oogpunt moeilijk haalbaar zijn. Afkoppelprojecten die meerdere doelen dienen zoals infiltratie, versterking stedelijke groen/blauw structuur en bron voor waterwinning en waarbij een koppeling met stedelijke renovatie en herstructureringsactiviteiten plaatsvindt, zijn financieel veel eerder realiseerbaar.

Het oplossen van de knelpunten in bestaand stedelijk gebied vergt een langlopende inspanning. Voor nieuwbouwwijken geldt dat er bij de keuze van bouwlocatie en de inrichting ervan direct rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid om te komen tot een duurzame manier van omgaan met het regenwater. Het uitgangspunt dient dan te zijn dat afvoer van schoon regenwater op een andere wijze gebeurt dan afvoeren via de afvalwaterketen. De Watertoets is hierbij een belangrijk instrument.

Teneinde het anders omgaan met regenwater in (bestaand) stedelijk gebied een impuls te geven en afkoppelen te stimuleren, zal in 2003 een herijking plaatsvinden van het regenwaterbeleid in stedelijk gebied. Dit mede tegen de achtergrond van de klimaatverandering en de daardoor toenemende neerslag. In deze herijking worden een aantal onduidelijkheden in het omgaan met regenwater in beleidsmatige en juridische perspectief inclusief de verantwoordelijkheidsverdeling opgepakt.

Tevens zal het financieringsinstrument voor de afvoer van regenwater van verhard oppervlak in stedelijk gebied worden gezien. Dit omdat er behoefte is aan een transparante en adequate financieringsstructuur voor het omgaan met regenwater, c.q. de stimulering van afkoppelen. Dit wordt uitgewerkt onder beleidsvoornemen 8.

2. Anders omgaan met grondwater in stedelijk gebied

Omdat de riolering infiltrerend dan wel drainerend kan werken voor het ondiepe grondwater, is het anders omgaan met grondwater in stedelijk gebied een onderwerp dat niet los kan worden gezien van een beleid gericht op de waterketen. Om het grondwaterniveau te reguleren, wordt grondwater veelal via de riolering afgevoerd. Toch hebben veel stedelijke gebieden te maken met een te hoge grondwaterstand, hetgeen leidt tot veel overlast zoals vochtige kelders en natte kruipruimten. Daarnaast hebben andere stedelijke gebieden te maken met een te lage grondwaterstand. Dit leidt tot aantasting van de fundering en doordat de bodem daalt, onder andere tot verzakking van tuinen en wegen.

¹ Ministerie VROM «Anders omgaan met hemelwater in bestaand stedelijk gebied 2002 Grontmij Advies en Techniek.

De onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en waterbeheerders over de afwatering en ontwatering draagt niet bij aan het oplossen van de knelpunten.

Deze problematiek wordt op dit moment beleidsmatig uitgewerkt. Bekeken wordt hoe het saneren van de bestaande situaties van grondwaterproblemen kan worden opgepakt (wie gaat wat doen en hoe kan het worden bekostigd). Voor toekomstige situaties wordt een visie ontwikkeld die helder aangeeft wat de burger wel en niet van de overheid kan verwachten. Tevens wordt een wetsvoorstel voorbereid, waarin de verantwoordelijkheden worden vastgelegd van gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk voor het stedelijk grondwater.

3. Stimuleren Waterplan

De problematiek rondom de aanhaakpunten van waterketen, watersysteem en de leefomgeving (met name het omgaan met regenwater) vergt een integrale aanpak op gemeentelijk niveau. Vanuit de rijksoverheid zal daarom het maken van lokale waterplannen worden gestimuleerd. Het waterplan is een beleidsmatige visie met een integraal karakter dat zich richt op de relatie waterketen, watersysteem en fysieke leefomgeving. Het initiatief voor het opstellen ligt bij gemeenten omdat het waterplan vooral gericht is op het stedelijk gebied. Natuurlijk dienen de waterplannen vorm te krijgen in nauwe samenwerking met het waterschap en gedragen te worden door beide besturen. Daarnaast zijn ook andere partijen zoals het waterleidingbedrijf en maatschappelijke organisaties betrokken.

Het waterplan kan dienen als instrument om water op gemeentelijk niveau te agenderen en vormt een bouwsteen voor de planvorming en uitvoering van de ruimtelijke ordening. De watertoets is hierbij een belangrijk instrument. Met deze in het waterplan vervatte visie heeft men tevens een instrument om de stedelijke bijdrage te kunnen aangeven voor de deelstroomgebiedsvisies uit Waterbeheer 21e Eeuw en de stroomgebiedbeheersplannen uit de Kaderrichtlijn Water. Met het waterplan vindt sturing vooraf plaats in plaats van toetsing achteraf. Hierbij zal ook een relatie worden gelegd met de te wijzigen Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het doel is aan te sluiten bij de waterplannen die reeds door een aantal gemeenten zijn of worden gemaakt en dus geen nieuw planfiguur te introduceren. Accenten zullen wellicht anders komen te liggen omdat in het waterplan naast de relatie tussen de waterketen, het watersysteem en de leefomgeving ook nadrukkelijker de relatie naar de ruimtelijke ordening (watertoets), het Waterbeheer 21e Eeuw traject en de Kaderrichtlijn Water wordt gelegd als ook de aanpak van het regenwater en het grondwater in stedelijk gebied.

4. Afvalwaterakkoord

Het afvalwaterakkoord richt zich op de operationele kant van de afvalwaterketen en beoogt de doelmatigheid te bevorderen door de afvalwaterketen als één systeem te benaderen en te optimaliseren. Op dit moment worden er door gemeenten en waterschappen regelmatig optimalisatiestudies over de afvalwaterketen uitgevoerd, waarbij voor een bepaald gebied in kaart wordt gebracht welke afvalwaterstromen moeten worden verwijderd, zowel kwantitatief als kwalitatief, de wijze van beheer en de kostenverdeling.

Het afvalwaterakkoord is het instrument om de aanpak, het beheer en de kostenverdeling van de optimalisatiestudie voor de afvalwaterketen in een overeenkomst tussen de betrokken partijen vast te leggen. Omdat er twee

verantwoordelijke partijen zijn, wordt het afvalwaterakkoord opgesteld als gezamenlijk initiatief door waterschap en gemeenten. Het schaalniveau van zuivering lijkt een goede insteek voor het afvalwaterakkoord. Het waterplan vormt een belangrijk kader. De rijksoverheid vindt optimalisatie tussen riolering en zuivering en het vastleggen van de aanpak in bestuurlijke afspraken, zijnde het afvalwaterakkoord erg belangrijk. Het afvalwaterakkoord vormt eigenlijk het sluitstuk van de reeds regelmatig door partijen uitgevoerde afvalwateroptimalisatie studies, waarbij partijen zich via afspraken binden. Op termijn zal gezien het grote belang een afvalwaterakkoord en de daarbij behorende afvalwater optimalisatiestudie afdwingbaar worden gemaakt via regelgeving. Dit laatste zal evenwel niet eerder aan de orde zijn dan dat het instrument volledig is ontwikkeld, er ervaring is opgedaan met dit nieuwe instrument en één en ander ook in relatie met andere, bestaande planfiguren is uitgewerkt.

5. Positionering planfiguren

Het is niet de bedoeling om in het kader van deze rijksvisie extra planfiguren te introduceren. Omdat bestaande planfiguren wellicht andere accenten krijgen of worden verbreed, zal er nader onderzoek plaatsvinden naar de positionering van het waterplan en het afvalwaterakkoord ten opzichte van elkaar, alsmede ten opzichte van andere ruimtelijke, milieu en waterhuishouding plannen en akkoorden. De verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en de relatie naar de andere planfiguren, waaronder de plannen van de drinkwatersector zullen hierbij belangrijke onderwerpen zijn, evenals de rol van de provincie als regionaal regisseur.

6. Benchmarking

Benchmarking is een belangrijk instrument om de wijze waarop de publieke belangen door de partijen wordt geborgd inzichtelijk te maken en – door leren van elkaar – te verbeteren. Voorts kent benchmarking ook een verantwoordingselement, waardoor de bedrijfsvoering toetsbaar wordt voor door publiek gekozen instellingen zoals gemeenteraden, waterschapsbesturen en provinciale staten. Om het verantwoordingselement optimaal te kunnen benutten is openbaarheid van de geaggregeerde gegevens nodig.

De rijksoverheid is zich ervan bewust dat er op dit moment een behoorlijk faseverschil zit tussen de verschillende schakels in de keten. Voor riolering wordt op dit moment hard gewerkt aan het ontwikkelen en doorvoeren van het instrument op basis van een onlangs gestarte grote pilot bij ongeveer 40 gemeenten, terwijl de drinkwatersector twee en de afvalwaterzuiveringssector één benchmark achter de rug heeft. Inzet van de rijksoverheid is door te gaan met het stimuleren van benchmarking. Afhankelijk van het succes waarmee dit instrument wordt ingezet door de partijen, zal in een later stadium bekeken worden of het nodig is om dit instrument voor alle schakels in de keten verplicht te stellen en te bezien of er op langere termijn toegewerkt moet worden naar integrale (afval)waterketen benchmarking. Daarnaast zal de rijksoverheid zich inzetten om de benchmarks zo veel mogelijk aan te laten sluiten op de te borgen publieke belangen in de waterketen.

7. Waarborgen doelmatigheid drinkwatervoorziening

Het beleid op het gebied van de openbare watervoorziening blijft onverminderd gericht op het optimaal waarborgen van de kwaliteit, de leveringszekerheid, het bevorderen van de doelmatigheid en adequaat toezicht. In aanvulling op benchmarking in de drinkwatersector wordt in het kader van de algehele herziening van de Waterleidingwet onderzocht

op welke wijze toezicht op de doelmatigheid, waaronder tarieftoezicht, het best kan worden vormgegeven.

8. Verbeteren Financieringsstructuur

De manier waarop de afvoer van regenwater wordt gefinancierd, is een knelpunt in de huidige financieringsstructuur van de waterketen. Daarnaast heeft een zeer beperkt deel van de gebonden klanten voor de riolering en afvalwaterzuivering een beperkte mogelijkheid de rekening te beïnvloeden. Ook is voor de gebonden klant de rekening niet transparant. Naar aanleiding van de hierboven geschetste knelpunten zal er nader onderzoek naar de financieringsstructuur van de (afval)waterketen plaatsvinden. Bij het onderzoek zullen voor de financieringsstructuur de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- Transparant (voor de klant) en waar mogelijk beïnvloedbaar afhankelijk van de mate van gebruik van de dienstverlening opdat het tegengaan van verspilling en een duurzaam gebruik wordt gestimuleerd.
- In het onderzoek worden verschillende modaliteiten waaronder één (afval)water- en/of regenwaterheffing onderzocht. Daarbij zal ook in beeld worden gebracht in hoeverre er sprake is van de asymmetrische kosten en batenverdeling zoals aan het huidige financierings- en organisatorisch stelsel is verbonden.
- De financieringsstructuur mag het anders omgaan met regenwater (bijvoorbeeld via afkoppelen) niet belemmeren, zo mogelijk wel stimuleren.

In het najaar van 2002 is er een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) bekostiging waterbeheer van start gegaan. Dit IBO gaat over de bekostiging van het regionale waterbeheer en de waterketen. De beleidsvoornemens voor het verbeteren van de financieringsstructuur voor de waterketen zullen via het IBO en daarop te baseren kabinetsstandpunt nader inhoud krijgen.

9. Verbreden financieringsmogelijkheden

Vanwege relatie naar aanpalende beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, wegbeheer, natuur, recreatie is het wenselijk onderscheid te maken tussen de kosten die moeten worden betaald door de klant voor de waterketendienst en het streven naar zo laag mogelijke maatschappelijke kosten over al deze beleidsterreinen. Voor de (afval)waterketen is dit onderscheid relevant omdat er door een integrale aanpak ook kostenvoordelen te behalen zijn op aanpalende beleidsterreinen. Omgekeerd betekent dit dus ook dat er voor de maatregelen meer kostendragers kunnen worden georganiseerd omdat er sprake is van meekoppelende belangen. Dit zal tot uiting moeten komen in gebiedsvisies, waterplannen en afvalwaterakkoord. De praktische mogelijkheden met betrekking tot de medefinanciering vanuit de meekoppelende belangen zal worden onderzocht. Tevens zal recht moeten worden gedaan aan de samenhangen in de waterketen, met name tussen riolering en afvalwaterzuivering. Tegen deze achtergrond zullen de huidige inzichten met betrekking tot de te behalen kostenbesparingen in de waterketen in beeld worden gebracht.

10. Delen van kennis en ervaringen

Een belangrijke succesfactor voor samenwerking is het identificeren en delen van ervaringen over goede voorbeelden. Het is van belang samenwerkingsinitiatieven te beschrijven en te communiceren die zowel interessant zijn qua proces, oplossingen in financiële sfeer als integrale aanpak. De rol van de rijksoverheid is het faciliteren en stimuleren van het

verspreiden van deze «best practices» in samenwerking. In het kader van het delen van de «best practices» zal aandacht zijn voor de volgende velden:

- Voor de gehele waterketen geldt dat er door meer samenwerking of het afstemmen van bedrijfsprocessen synergiewinst te behalen is. Hierbij kan gedacht worden aan gezamenlijke (technische) kennisopbouw en aanpak m.b.t. onder andere laboratoria, meetnetten, klanten en klachtenafhandeling, gezamenlijke onderhoudsdiensten en storingsdiensten.
- Om het lerend vermogen met betrekking tot de marktordening van netwerksectoren te vergroten worden intensief kennis en ervaringen gedeeld met andere netwerksectoren, mede via het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- De keuze om de zorgplicht alsmede in veel gevallen ook de uitvoering voor de onderdelen van de waterketen in publieke handen te houden, betekent op dit moment dat het bedrijfsleven onvoldoende van de deskundigheid van de publieke partijen in de waterketen gebruik maakt en daardoor deze deskundigheid onvoldoende vermarkt. Mogelijkheden voor verbeteringen in de samenwerking tussen publieke partijen en het bedrijfsleven zullen worden onderzocht.

11. Monitoren waterketen

Om de voortgang van het beleid te kunnen volgen en vanwege de toezegging aan de Tweede Kamer, bij de behandeling van het zorgplichtwetsvoorstel voor de zuivering van afvalwater om één en ander na vier jaar te evalueren, zal worden gestart met het monitoren van het beleid. Het doel van de monitoring is het in beeld brengen van de voortgang van de samenwerking in de waterketen. De monitoring zal zich onder andere richten op de volgende punten: benchmarking, waterplannen, afvalwaterakkoord en toezicht.

12. Onderzoek naar toezicht

Het toezicht op en door gemeenten en waterschappen vormt punt van aandacht. Hiervoor is nader onderzoek nodig. Dit onderzoek zal zich richten op zowel de organisatie van de handhaving (onder meer afstemming VROM Inspectie en Inspectie Water) als ook de wijze waarop de handhaving in de praktijk plaatsvindt (inclusief adequate scheiding tussen vergunningverlening en handhaving).

Bijlage:**Overzicht van acties**

In dit overzicht staan alle activiteiten vermeld die het rijk onderneemt ten aanzien van de waterketen. Een aantal acties is al in gang gezet. In navolging van deze rijksvisie zullen andere acties spoedig starten. Voor de acties die worden opgestart in 2003 zijn al trekkers benoemd. In principe financiert de trekker ook de acties. De acties die worden opgestart in 2004 en verder zullen nog worden toebedeeld. Over een aantal van deze acties zal apart naar de Kamer worden gerapporteerd. Het betreft de herijking van het regenwaterbeleid, het grondwaterbeleid voor bestaande situaties, grondwaterbeleid toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling en het IBO over de financiering van het regionale waterbeheer. Over de andere activiteiten wordt de Tweede Kamer geïnformeerd via een brief over de stand van zaken Implementatie Rijksvisie Waterketen (medio 2004).

Wat gaat rijk doen	Wie trekt	Wie worden daarbij betrokken	Wanneer start	Wanneer gereed
Stimuleren waterplan	NBW/VROM	Alle partijen* + Stowa, Rioned en KIWA	2003	Enkele jaren
Herijking regenwaterbeleid	Rijk/VROM	Alle partijen*	2002	2003
Grondwaterbeleid				
Bestaande situaties	CIW/VenW	Alle partijen*	2002	2003
Grondwaterbeleid toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling	Rijk/VenW	Alle partijen*	2002	2003
Inbreng leveren in afvalwaterakkoord	Unie en VNG	Rijk	2003	2003
Positionering Planfiguren	Rijk/VenW	Alle partijen*	2003 2004	
Verbetering Financieringsstructuur via IBO bekostiging waterbeheer (waar waterketen onderdeel van uitmaakt)	Rijk/ Fin	Rijk en gemeenten, waterschappen, provincies	2002	2003
Onderzoek naar verbreding financieringsmogelijkheden	Rijk	Alle partijen*	2003	2003
Onderzoek naar efficiencywinst waterketen	Rijk	Alle partijen* + Stowa, Rioned en KIWA	2003	2004
Onderzoek naar mogelijkheid van het onderbrengen Publieke belangen in Benchmarks	Rijk/BZK	Alle partijen* + Stowa, Rioned en KIWA	2004	2004
Onderzoek naar mogelijkheden integrale benchmarks	Rijk	Alle partijen* + Stowa, Rioned en KIWA	2004	2005
Communiceren Best Practices (delen kennis en ervaringen)	CIW/VROM	Alle partijen*	2002	Enkele jaren
Doorlopen Afwegingskader Regulering Netwerksectoren	Rijk/EZ	Alle partijen*	2003	2003
Onderzoek belemmeringen marktpartijen in de waterketen	Rijk/EZ	-	2003	2004
Opzetten Monitoringprogramma Waterketen	Rijk of CIW	Alle partijen*	2004	2004
Toezicht	Rijk	Unie, VNG, IPO	2002	2004

* gemeenten, waterschappen, waterleidingbedrijven, provincies en rijk