

Vergaderjaar 1997–1998

25 869

Herziening Waterleidingwet

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 februari 1998

In de Ministerraad van 23 januari heeft het kabinet de Hoofdlijnennotitie Herziening Waterleidingwet vastgesteld. De notitie omvat de voornemens van het kabinet ten aanzien van de hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet, die de huidige – uit 1957 daterende – wet zal vervangen. Daarbij zijn relevante beleidslijnen uit het in 1996 in de Kamer besproken Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening nader uitgewerkt.

Centraal in de voornemens staat de bescherming van gebonden klanten en het waarborgen van de maatschappelijke functie van waterleidingbedrijven. Een essentieel onderdeel van de Hoofdlijnennotitie betreft de organisatie van de watervoorziening. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 1 april 1997 ben ik daar al kort op ingegaan. De toen beloofde nadere uitwerking treft u aan in deze Hoofdlijnennotitie.

Op basis van de in de Hoofdlijnennotitie aangegeven visie zal ik nu een voorstel voor een nieuwe Waterleidingwet opstellen. In dat kader is ook de komende implementatie van de EU-drinkwaterrichtlijn van belang. Conform afspraken in het kabinet rond de implementatie van EU-richtlijnen, zal deze implementatie in een apart, kortlopend, wetgevingstraject plaatsvinden, maar uiteindelijk opgenomen worden in de algehele herziening van de Waterleidingwet.

De Hoofdlijnennotitie leg ik u, namens het kabinet, ter informatie en discussie voor.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

INHOUDSOPGAVE HOOFDLIJNENNOTITIE

	Blz.
Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Voorbereiding en vervolgtraject	5
1.3 Strekking en opbouw notitie	5
2. Visie	6
2.1 Doelstellingen nieuwe wet	6
2.2 De waterketen	7
2.3 Nutskarakter	7
2.4 Monopolie of vrije markt	9
2.5 Sturing en toezicht	13
3. Uitwerking	17
3.1 Werkingssfeer	17
3.2 Verbruikersraad	18
3.3 Taken waterleidingbedrijven	18
3.4 Concessies	19
3.5 Kwaliteit	20
3.6 Leveringszekerheid	22
3.7 Doelmatigheid	24
3.8 Marktwerking	25
3.9 Mededinging	29
3.10 Beleidsbrief	29
Bijlage Vergelijkend overzicht huidige en nieuwe Waterleidingwet	30

SAMENVATTING

De onderhavige notitie bevat de voornemens van het kabinet ten aanzien van de hoofdlijnen van een nieuwe Waterleidingwet, die de huidige – uit 1957 daterende – wet zal vervangen. Daarbij zijn relevante beleidslijnen uit het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening nader uitgewerkt. Deze samenvatting omvat de essenties van de Hoofdlijnennotitie voor wat betreft de organisatie van de watervoorziening.

Centraal in de voornemens staat de bescherming van gebonden klanten en het waarborgen van de maatschappelijke functie van waterleidingbedrijven. Dit zal in de wet worden verankerd, onder andere door middel van voorwaarden die aan de verkrijging van een concessie worden verbonden. Ook wordt daarbij de verantwoordelijkheid voor de hele keten (van winning tot distributie) vastgelegd.

Bij de voorstellen voor de regeling van de organisatie wordt onderscheid gemaakt naar de levering van drinkwater, huishoudwater en industrie-water.

Voor de drinkwatervoorziening krijgen waterleidingbedrijven van de rijksoverheid voor een bepaald gebied een exclusief recht (concessie). Aangezien het kabinet geen voorstander is van privatisering van de drinkwatervoorziening zullen concessies uitsluitend worden uitgegeven aan bedrijven waarvan het eigendom bij overheden berust. Wel is het kabinet voorstander van het invoeren van instrumenten die de doelmatigheid kunnen verbeteren. Daarvoor komen benchmarking en daartoe nader te onderzoeken vormen van marktwerking in aanmerking. Het kabinet wil in de drinkwatersector al direct een verplichte benchmarking introduceren. Hiermee wil het kabinet een stimulans geven aan verdere verbetering van de bedrijfsvoering. Ten aanzien van mogelijke vormen van marktwerking wordt een onderzoek opgezet naar de effecten en de voor- en nadelen van marktwerking in de drinkwatervoorziening. Een van de te onderzoeken vormen betreft het uitbesteden van (delen van) de exploitatie op basis van door waterleidingbedrijven te sluiten contracten met derden. Op basis van de resultaten van dit onderzoek en een evaluatie van benchmarking kan besluitvorming over het al dan niet introduceren van marktwerking in de drinkwatervoorziening plaatsvinden. Om een eventuele invoering van marktwerking niet te belemmeren zal in de door het rijk te verlenen concessies een onderscheid worden gemaakt tussen eigendom en beheer van de infrastructuur (de middelen voor winning, productie, transport en distributie) en de exploitatie ervan. Met betrekking tot het eigendom en beheer bedraagt de duur van de concessie in verband met de benodigde continuïteit van de drinkwatervoorziening tenminste 20 jaar en voor de exploitatie in eerste instantie maximaal 10 jaar.

Ook voor andere kwaliteiten leidingwater voor huishoudelijk gebruik (huishoudwater) zullen waterleidingbedrijven een monopoliepositie krijgen. Voor nieuwe situaties (stedelijke uitbreidingen) worden, onder verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven, experimenten met marktwerking bij de levering van huishoudwater mogelijk. Hier kunnen ook private marktpartijen in samenwerking met waterleidingbedrijven (bijvoorbeeld via PPS) een dergelijke voorziening tot stand brengen. Binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet zullen de ervaringen met de huishoudwatervoorziening worden geëvalueerd. Op basis daarvan zal in samenhang met genoemd onderzoek naar de wenselijkheid van marktwerking bij de drinkwatervoorziening nadere besluitvorming plaatsvinden.

Ten aanzien van leidingwater dat als productiemiddel of grondstof wordt gebruikt (industriewater), wordt voorzien in een gefaseerde invoering van een vrije markt. In eerste instantie krijgen grootverbruikers de vrijheid om zelf hun leverancier te kiezen. Daarbij wordt momenteel gedacht aan bedrijven die meer dan 100 000 m³ water per jaar afnemen. De definitieve grens waarbij concurrentie mogelijk wordt, zal op grond van onderzoek nog nader worden bepaald. Aan de hand van de ervaringen die in dit segment met marktwerking worden opgedaan, kan deze grens na een aantal jaren geleidelijk lager worden gelegd.

Waterleidingbedrijven hebben voor leveringen onder de vastgestelde grens een exclusief recht. Voor leveringen boven die grens mogen ze op de markt opereren mits er sprake is van een transparante kosten-toerekening. Of op termijn ook een organisatorische scheiding tussen monopolie- en industriewateractiviteiten verplicht wordt, hangt af van de besluitvorming in het kader van het MDW-onderzoek «Markt en overheid» (werkgroep Cohen).

Waar het waterleidingbedrijf (nog tijdelijk) een monopolie houdt voor de levering van water aan bedrijven, zal voor specifieke situaties de mogelijkheid van vrijstelling of ontheffing worden geopend. De ervaringen met marktwerking bij het industriewater zullen binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet worden geëvalueerd.

Om de doelmatigheid bij de monopolistische waterleidingbedrijven te vergroten is overheidstoezicht noodzakelijk. Evenals ten aanzien van kwaliteit en leveringszekerheid wordt daarbij de sturingsvisie gehanteerd dat de waterleidingbedrijven in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor een doelmatig functioneren.

Ten behoeve van een adequate toetsing van de doelmatigheid op bedrijfsniveau (micro niveau) door de raad van commissarissen, aandeelhouders en de in te stellen verbruikersraad, zullen eisen worden gesteld aan de transparantie van de bedrijfsvoering en de informering van de klanten. Op macro niveau zal de rijksoverheid (minister van VROM) toezien op de doelmatigheid van de bedrijven. Daartoe zal een systeem van verplichte benchmarking (maatstafvergelijking) worden ingevoerd en zullen grote infrastructurele investeringen marginaal worden getoetst. De inbedding van de activiteiten van de waterleidingbedrijven in het omgevingsbeleid blijft de verantwoordelijkheid van de provincies.

Uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Waterleidingwet zal het systeem van benchmarking worden geëvalueerd. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en potentiële effecten van verschillende vormen en aspecten van marktwerking bij de drinkwatervoorziening. Daarbij zullen de systemen en ervaringen in het buitenland worden geanalyseerd, evenals mogelijke gevolgen van de technologische ontwikkelingen in de watersector. Verder zullen ervaringen en ontwikkelingen op het gebied van marktwerking in andere leidinggebonden nutssectoren in het onderzoek worden betrokken. Ook de evaluaties van marktwerking bij industriewater en met (experimenten met) huishoudwater zullen met dit onderzoek worden meegenomen.

Bij het onderzoek staat de vraag centraal of door het introduceren van marktwerking de doelmatigheid (in brede zin) bij de watervoorziening aan huishoudens in vergelijking met de systematiek van benchmarking nog verder kan worden verbeterd. Op basis van de resultaten van evaluaties en onderzoek zal nadere besluitvorming in het kabinet plaatsvinden.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In het Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening (Beleidsplan DIV; TK 1995–1996, 23 168, nr. 5) heeft het kabinet een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening aangekondigd. Aanleiding daarvoor zijn met name de gewijzigde verhouding tussen overheid en waterleidingsector en de voorgenomen versterking en verbreding van de positie van de openbare watervoorziening. Ook nieuwe ontwikkelingen als marktwerking, commercialisering en de herziening van de EG-Drinkwaterrichtlijn maken een ingrijpende herziening van het wetgevings-instrumentarium noodzakelijk. Daarom kan niet worden volstaan met een aanpassing van de huidige, uit 1957 stammende Waterleidingwet.

Bij de behandeling van het Beleidsplan DIV door de Tweede Kamer bleek grote behoefte aan meer duidelijkheid ten aanzien van verschillende organisatorische aspecten van de openbare watervoorziening. In de brief van 1 april 1997 (TK 1996–1997, 23 168, nr. 13) gaat de Minister van VROM nader in op de aspecten schaalvergroting, concessieverlening, overheids-eigendom, milieutaken, marktwerking en concurrentie. Daarbij wordt erop gewezen dat sommige zaken nog volop in beweging zijn en onderwerp van discussie in verschillende beleidskaders. Aan de Kamer is daarom toegezegd dat een en ander zal worden uitgewerkt in een notitie waarin de hoofdlijnen van de nieuwe wet zullen worden geschetst.

1.2 Voorbereiding en vervolgtraject

De herziening van de Waterleidingwet is begin 1996 van start gegaan, met participatie van betrokken departementen, het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en maatschappelijke groeperingen zoals de VEWIN, de Consumentenbond, het VNO/NCW, het MKB Nederland, de Kamers van Koophandel, de Vereniging van Nederlandse Installateurs (VNI) en LTO-Nederland. Ook de Commissie drinkwatervoorziening is op verschillende momenten in de gelegenheid gesteld haar visie te geven.

De Hoofdlijnennotitie is primair bedoeld ter informering van het parlement, maar zal daarnaast op ruime schaal onder de belanghebbende organisaties worden verspreid.

Het kabinet heeft het voornemen om in 1999 een ontwerp van wet voor advies voor te leggen aan de Raad van State.

1.3 Strekking en opbouw notitie

Deze notitie schetst de hoofdlijnen van een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening in Nederland. In dat kader worden beleidslijnen uit het Beleidsplan DIV op een aantal punten aangevuld of nader uitgewerkt.

In hoofdstuk 2 geeft het kabinet vanuit zijn visie op de maatschappelijke betekenis van de openbare watervoorziening aan, wat de doelstellingen en uitgangspunten van de nieuwe Waterleidingwet zijn en hoe de wet op hoofdlijnen vorm zal krijgen. Hoofdstuk 3 bevat voor een aantal onderwerpen een nadere uitwerking.

2. VISIE

2.1 Doelstellingen nieuwe wet

De nieuwe Waterleidingwet vormt een belangrijk en onmisbaar instrument bij het realiseren van het regeringsbeleid op het gebied van de openbare watervoorziening. In het Beleidsplan DIV is de hoofddoelstelling van dit beleid als volgt weergegeven:

Een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening, ten dienste van de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Dit houdt in dat wordt gestreefd naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

De wet zal de kaders aangeven en het instrumentarium aanreiken om de beoogde duurzame veiligstelling te bewerkstelligen. Met het oog op nieuwe ontwikkelingen zal, voorzover dat verantwoord en mogelijk is, flexibiliteit in de wetgeving worden ingebouwd. De belangrijkste doelstellingen van de nieuwe wet zijn:

Waarborgen kwaliteit en leveringszekerheid

De nieuwe wet zal evenals de huidige regels stellen om de kwaliteit en leveringszekerheid van de (drink)watervoorziening te waarborgen. In verband met de maatschappelijke ontwikkelingen en wensen zullen daarbij andere accenten worden gelegd, waaronder meer aandacht voor zelfregulering en voor de kwaliteit van de regelgeving.

Bij het tot stand brengen van de nieuwe wet zal specifiek aandacht worden gegeven aan situaties waar de waterkwaliteit thans onvoldoende is gewaarborgd. De huidige Waterleidingwet heeft namelijk alleen betrekking op de kwaliteit van het drinkwater dat door waterleidingbedrijven wordt geleverd. Daarbij strekt de verantwoordelijkheid van deze bedrijven zich niet verder uit dan het afleverpunt (de hoofdkraan). Voor situaties daarbuiten is de kwaliteit van het aan de consumenten verstrekte water onvoldoende gegarandeerd. Dat is onder meer het geval bij water afkomstig van particuliere waterwinningen, bij water dat na bovenbedoeld afleverpunt nog een uitgebreid particulier leidingnet passeert voordat het de consument bereikt en bij de levering van andere soorten leidingwater aan huishoudens (grijs- en hemelwater). Om in dergelijke situaties, die risico's voor de volksgezondheid kunnen opleveren, consumenten adequaat te beschermen zullen (aanvullende) regels worden gegeven.

Bevorderen doelmatigheid

Naast kwaliteit en leveringszekerheid is ook doelmatigheid een belangrijk aspect van de watervoorziening. Juist waar waterleidingbedrijven een monopoliepositie houden en daardoor marktprikkels ontbreken, moet worden gewaakt voor inefficiënties. Om te kunnen bewerkstelligen dat het niveau van de waterprijzen aanvaardbaar blijft, zal de nieuwe wet mogelijkheden bevatten om de doelmatigheid bij waterleidingbedrijven te bevorderen.

Voorzover met het oog op efficiency-verbetering bij de watervoorziening een vrije markt mogelijk wordt, zullen eventuele (wettelijke) belemmeringen worden weggenomen, zodat de voordelen van concurrentie kunnen worden benut.

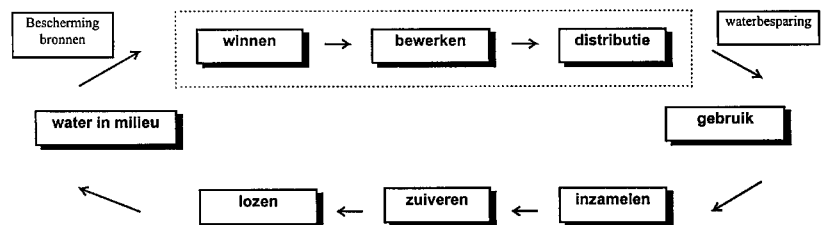
Verbeteren positie gebonden klanten

De regels op het gebied van kwaliteit, leveringszekerheid en doelmatigheid worden met name gegeven met het oog op de bescherming van de consumenten die van de (drink)watervoorziening afhankelijk zijn. Toch is er aanleiding om de gebonden klant daarnaast nog extra bescherming te bieden. Bij sterke monopolistische waterleidingbedrijven is het wenselijk dat gebonden klanten invloed kunnen uitoefenen op het beleid van waterleidingbedrijven en in het geval dat waterleidingbedrijven tevens marktactiviteiten verrichten is toezicht nodig om prijsstijgingen als gevolg van kruissubsidiëring te voorkomen. Voor beide gevallen zullen in de nieuwe wet (in aanvulling op de algemene mededingingswetgeving) regels worden gesteld.

2.2 De waterketen

De openbare watervoorziening maakt deel uit van de keten die vanaf de bron via winning, gebruik en inzameling, na zuivering weer sluit bij de bron: oppervlakte- en grondwater. De waterleidingbedrijven beheren het deel van de keten dat betrekking heeft op de winning, bewerking (productie) en distributie van drinkwater en andere soorten water.

Waterleidingwet



Andere wetgevende kaders hebben betrekking op het beheer van de bronnen (zowel kwalitatief als kwantitatief) en het inzamel- en zuiveringsstelsel. Genoemd kunnen worden de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet op de waterhuishouding, Wet milieubeheer, Wet bodembescherming en de Grondwaterwet.

In het onlangs uitgebrachte regeringsvoornemen voor de Vierde Nota Waterhuishouding geeft het kabinet aan te streven naar operationele samenwerking tussen waterbeheerders, gemeenten en waterleidingbedrijven. Meer samenwerking in de waterketen kan de doelmatigheid vergroten en biedt kansen voor het milieu. Organisatorische samenwerking dient mede ter versterking van de relatie met het beleid ter bescherming van de bronnen als ook met het beleid op het gebied van waterbesparing. De vormgeving van de nieuwe Waterleidingwet zal de mogelijkheden daartoe moeten stimuleren, in elk geval niet mogen belemmeren.

2.3 Nutskarakter watervoorziening

De nutsfunctie van de (drink)watervoorziening heeft een tweeledig karakter.

Allereerst moet de particuliere consument erop kunnen vertrouwen dat hij over voldoende drinkwater van goede kwaliteit kan beschikken. Drinkwater is een basisvoorziening en eerste levensbehoefte. Dit vereist niet alleen een optimale kwaliteit en leveringszekerheid maar ook een prijs die maatschappelijk aanvaardbaar is. Daarnaast hebben waterleidingbe-

drijven een bredere maatschappelijke functie. Zij dienen een doelmatig watergebruik te bevorderen, bijvoorbeeld door waterbesparing en het leveren van andere kwaliteiten water. Ook het meewerken aan de bescherming van de bronnen, bijvoorbeeld door het stimuleren van natuur- en milieuvriendelijk grondgebruik in waterwingebieden, behoort tot hun taak. Zij vervullen daarmee naast de waterschappen en gemeenten een bredere rol in de waterketen dan die van waterleverancier. Voorts kent de (drink)watervoorziening een aantal specifieke kenmerken.

Kenmerken van de (drink)watervoorziening:

- Het volksgezondheids-aspect: Drinkwater is een primaire levensbehoefte, waaraan met het oog op de volksgezondheid, mede op basis van EG-regelgeving, stringente eisen worden gesteld. Ook in hygiënisch opzicht is leidingwater onontbeerlijk (wassen, toiletspoeling) hetgeen hoge eisen stelt aan de continuïteit van de levering. Contaminatie bij de winning, productie en distributie kunnen grootschalige gevolgen voor de volksgezondheid hebben.
- Het kwaliteitsaspect bij transport: Anders dan bij elektriciteit of gas is de verblijfstijd van het product in een leiding of reservoir van grote invloed op de kwaliteit van het geleverde product. Bij lange transportleidingen of een lange transporttijd verandert de kwaliteit van het water door biologische en chemische processen. Ook menging van verschillende watersoorten of omkering van de stromingsrichting in een leiding kan nadelige effecten hebben op de kwaliteit van het water.
- Het kostenaspect van de infrastructuur: De transportkosten van water zijn hoog in vergelijking met de kosten van winning en zuivering van water. De aanleg van een tweede leidingnet of transport van water over grote afstanden is daardoor economisch veelal niet rendabel.
- De verankering in het omgevingsbeleid: De openbare watervoorziening is meer dan andere nutsvoorzieningen verankerd in het omgevingsbeleid van de verschillende overheden. De effecten van waterwinning en zuivering op natuur en milieu enerzijds en anderzijds het belang van de beschikbaarheid van geschikte en voldoende bronnen, vereisen een goede inbedding van de watervoorziening in de leefomgevingsplannen (milieu, water en ruimtelijke ordening).
- De samenhang in de waterketen: Water verandert in de keten door toevoegingen en zuiveringen in elke schakel. De consequentie daarvan is in het algemeen direct voelbaar en meetbaar in de volgende schakel. Organisatorisch en financieel heeft dat consequenties. Er is daarom een zeer nauwe samenwerking in bestuurlijk opzicht in de gehele waterketen nodig.
- Het regionale karakter: De beschikbaarheid van bronnen, de kosten van de infrastructuur en de kwaliteitsproblemen die bij transport optreden, leiden ertoe dat de watervoorziening een regionale schaal heeft. De verwachte schaalvergroting zal zich hoofdzakelijk afspelen binnen het nationale schaalniveau. Wel is er in de grensgebieden met onze buurlanden enige import en export van leidingwater, maar ook deze is regionaal van karakter. Het schaalniveau van de watervoorziening in andere Europese landen wijkt niet wezenlijk af van de Nederlandse situatie.

Het bijzondere nutskarakter en de combinatie van specifieke kenmerken leiden tot eisen ten aanzien van de organisatie en het functioneren van waterleidingbedrijven.

In het Beleidsplan DIV heeft het kabinet in dat verband aangegeven dat het openbaar nutskarakter van de watervoorziening dient te worden gewaarborgd door behoud van de zeggenschap van de huidige eigenaren-overheden (gemeenten en/of provincies) over de waterleidingbedrijven. Ook heeft het kabinet zich toen uitgesproken voor handhaving

van de monopoliepositie van waterleidingbedrijven voor wat betreft de drinkwatervoorziening.

Op dit moment zijn nagenoeg alle waterleidingbedrijven in handen van de overheid. Voor het merendeel zijn het naamloze vennootschappen met gemeenten of provincies als aandeelhouder, daarnaast zijn er enkele gemeentelijke bedrijven. Als eigenaren-overheden echter zouden besluiten tot verkoop van een waterleidingbedrijf aan private partijen, zijn er nauwelijks mogelijkheden om dat te verhinderen. In verband daarmee is, ook vanuit de Tweede Kamer bij de behandeling van het Beleidsplan DIV, de vraag gesteld of het overheidseigendom niet in de wet dient te worden verankerd.

In de nieuwe Waterleidingwet zal daarom worden bepaald dat exclusieve rechten (concessies) alleen zullen worden verleend aan bedrijven die eigendom van de overheid zijn én (mede) als doelstelling hebben het verzorgen van de (drink)watervoorziening.

De specifieke maatschappelijke functie van waterleidingbedrijven zal worden vastgelegd in de taakopdracht die in de wet ten aanzien van de waterleidingbedrijven zal worden opgenomen en komt bovendien tot uitdrukking in de verplichting de volle verantwoordelijkheid voor de gehele keten, winning – productie – distributie, in een hand te houden.

In verband met het bijzondere nuts karakter zullen restricties worden gesteld aan het uitkeren van winst en zullen in elk geval de commerciële activiteiten van concessiehouders buiten de sfeer van de watervoorziening in een aparte rechtspersoon moeten worden ondergebracht. Daarmee wordt beoogd het nemen van financiële risico's ten koste van de gebonden klanten zoveel mogelijk te voorkomen.

Om de positie van de gebonden klanten verder te verbeteren, worden waterleidingbedrijven bovendien verplicht een verbruikersraad (klantenpanel) in te stellen die een adviserende functie krijgt. Meer aandacht voor een adequaat informeren van klanten over de kwaliteit en andere aspecten van de voorziening wordt noodzakelijk geacht. Ook kwaliteitshandvesten zouden hieraan kunnen bijdragen.

Het kabinet kiest ervoor om in lijn met het Beleidsplan Drink- en Industrie-watervoorziening uit te gaan van het daar gekozen overheidsmonopolie, hetgeen het meest aansluit bij de huidige structuur.

Echter, in het licht van de ontwikkeling naar liberalisering zoals die bij een aantal andere nutsvoorzieningen plaatsvindt heeft het kabinet de vraag onder ogen gezien of dit ook voor de (drink)watervoorziening van huishoudens een gewenste optie is. Hierbij doet zich de vraag voor wat de voor- en nadelen zijn van overheidsmonopolie versus marktwerking. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan voor achtereenvolgens het drinkwater, het huishoudwater en het industriewater.

2.4 Monopolie of vrije markt

Drinkwater

Op dit moment staat de kwaliteit van de Nederlandse drinkwatervoorziening internationaal gezien op een hoog peil en ook een prijsvergelijking met onze buurlanden wordt goed doorstaan. De (gebonden) klant is echter ook gediend met een zo groot mogelijke inspanning van de sector op het punt van verbetering van de doelmatigheid, een inspanning die eventueel zou kunnen worden versterkt door de introductie van marktwerking.

Het kabinet is geen voorstander van privatisering van de drinkwatervoorziening, maar wel van het invoeren van instrumenten die de doelmatigheid kunnen verbeteren. Daarvoor komen benchmarking en daartoe nader te onderzoeken vormen van marktwerking in aanmerking. Als onderdeel van een stelsel van specifieke maatregelen en voorzieningen om de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening te verhogen zal een verplichte benchmarking worden ingevoerd. Daarbij zal de efficiency van individuele waterleidingbedrijven worden beoordeeld door de prestaties af te meten aan andere bedrijven in de sector. Het gaat niet alleen om prestaties op financieel gebied, maar ook om prestaties op het gebied van onder andere kwaliteit, milieu en service aan de klanten.

Zonder op dit moment een beslissing te willen nemen over de introductie van vormen van marktwerking in de drinkwatervoorziening voor huishoudens is het kabinet van mening dat onderzoek wenselijk is naar de vraag of en zo ja hoe, met behoud van het huidige kwaliteitsniveau en de brede maatschappelijke functie, op termijn introductie van enigerlei vorm van marktwerking de doelmatigheid en de dienstverlening van de voorziening zou kunnen vergroten. Als de uitkomsten van onderzoek in dit opzicht positieve verwachtingen bieden, zal het kabinet een geleidelijke introductie van marktwerking overwegen.

Vanwege de verstreckende gevolgen die een dergelijke keuze voor de organisatie van de waterleidingsector kan hebben en met het oog op het grote maatschappelijke belang van de drinkwatervoorziening, wil het kabinet de besluitvorming daarover zorgvuldig voorbereiden. Daarom kiest het kabinet ervoor om, in lijn met het Beleidsplan DIV, de monopoliepositie van waterleidingbedrijven voor de drinkwatervoorziening te handhaven. Bij deze keuze laat het kabinet zich tevens leiden door het gegeven dat ook in Europees verband geen plannen bestaan om ten behoeve van het totstandbrengen van de interne markt over te gaan tot liberalisering van de watersector. De waterleidingbedrijven zullen op grond van de nieuwe wet een exclusief recht verkrijgen voor de drinkwatervoorziening in een bepaald gebied (concessie). Daartegenover staat de plicht om de gebonden klanten goed en voldoende water te leveren.

Aangezien er bij de drinkwater-infrastructuur vanwege de combinatie van specifieke kenmerken van de voorziening (zie paragraaf 2.3) ook op lange termijn sprake zal zijn van een natuurlijk monopolie, dient de eigendom en het beheer van de infrastructuur (voor winning, productie, transport en distributie) naar de mening van het kabinet ook in de toekomst in handen van de overheid te blijven. Het introduceren van marktwerking zou op dat punt immers tot een privaats monopolie leiden en daarmee aanleiding kunnen geven tot een aanzienlijke intensivering van de regulering. Voor wat betreft de exploitatie van de drinkwatervoorziening ziet het kabinet de introductie van vormen van marktwerking wel als een mogelijke optie wanneer uit genoemd onderzoek blijkt dat hiermee de doelmatigheid en de dienstverlening kan worden vergroot. Een van de te onderzoeken vormen betreft in elk geval het uitbesteden van (delen van) de exploitatie op basis van door waterleidingbedrijven te sluiten contracten met derden. Het onderzoek zal ook een analyse omvatten van methodieken, ervaringen en ontwikkelingen op het gebied van marktwerking in de watervoorziening in andere landen, alsmede van ervaringen en ontwikkelingen in andere leidinggebonden nutssectoren. Ook zullen de technologische ontwikkelingen bij de watervoorziening daarbij worden betrokken (zie paragraaf 3.8).

Om een eventuele toekomstige invoering van marktwerking bij de exploitatie niet te belemmeren is transparantie van de bedrijfsvoering nodig. Ook om andere redenen (bescherming van de gebonden klant,

introductie van marktwerking bij industriewaterlevering en experimenten bij huishoudwater, zie hierna) is transparantie gewenst. Daarom zal worden vereist dat in de bedrijfsvoering onderscheid wordt gemaakt tussen eigendom en beheer van de infrastructurele voorzieningen en de exploitatie. Ook bij de concessieverlening zal een onderscheid gemaakt worden tussen deze twee aspecten.

Eigendom en beheer van de infrastructuur zullen in verband met de gewenste continuïteit in de investeringen voor een langere periode worden vastgelegd (minimaal 20 jaar). Voor de exploitatie zal een kortere tijdsduur worden aangehouden (in eerste instantie maximaal 10 jaar), met daarna de mogelijkheid tot verlenging of overschakeling op een andere invulling van de concessie. Een en ander mede op basis van het hiervoor genoemde onderzoek naar marktwerking.

De werking van de verplichte benchmarking zal binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet worden geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zullen tezamen met de uitkomsten van genoemd onderzoek naar de gevolgen en de voor- en nadelen van de introductie van marktwerking in deze sector, een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming over de wenselijkheid van het invoeren van marktwerking bij de watervoorziening aan huishoudens (zie paragraaf 3.8).

Huishoudwater

Naast water dat bestemd is om te drinken (drinkwater) kan er voor huishoudelijk gebruik ook ander water geleverd worden (huishoudwater). De levering van andere kwaliteiten water voor huishoudelijk gebruik (grijs- en hemelwater) verkeert nog in een experimentele fase. Voorlopig zal de levering van huishoudwater niet kosteneffectief zijn en het is zelfs de vraag of er sprake is van een potentiële markt. Er is een nauwe samenhang met drinkwatervoorziening in die zin dat huishoudwater een vervanger van drinkwater kan zijn en als zodanig gerelateerd is aan de besparingsdoelstelling voor de drinkwatersector. Aan de andere kant kan de levering van huishoudwater een prijsverhogend effect hebben op de drinkwatervoorziening. De ontwikkeling van huishoudwater is momenteel nog onzeker en de vraag is of een grootschalige en structurele invoering gewenst is.

Aspecten als kwaliteit, leveringszekerheid en continuïteit zijn ook bij huishoudwater van belang. Waterleidingbedrijven bezitten juist op dat terrein een grote ervaring en deskundigheid. Bij een structurele toepassing van huishoudwater zal bovendien een goede afstemming bij de planning en realisatie van de infrastructuur met die van drinkwater noodzakelijk zijn. Waterleidingbedrijven zullen daarom ook voor huishoudwater een monopoliepositie krijgen. In de wet zal evenwel de mogelijkheid worden opengelaten dat in nieuwe stedelijke uitbreidingen, onder verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven, als experiment ook private partijen in samenwerking met waterleidingbedrijven een dergelijke voorziening tot stand brengen, bijvoorbeeld door middel van publiek-private samenwerking (PPS).

Binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet zullen de experimenten en ervaringen met huishoudwater worden geëvalueerd. Op basis daarvan zal worden gezien of een grootschalige, structurele invoering van dergelijke voorzieningen wenselijk is en op welke wijze deze tot stand dienen te komen. Het is de bedoeling de besluitvorming hierover gelijktijdig te laten plaatsvinden met de hiervoor aangekondigde besluitvorming over eventuele invoering van marktwerking bij de drinkwatervoorziening.

Industriewater

Met betrekking tot de industriewatervoorziening via leidingen bezitten de waterleiding-bedrijven momenteel feitelijk een monopoliepositie. Vanuit de industrie wordt evenwel gevraagd om een vrije(re) markt. Vanwege de beperkingen die aan de eigen grondwaterwinningen worden gesteld, is de industrie voor de watervoorziening in toenemende mate aangewezen op waterleidingbedrijven. Dit water is echter aanzienlijk duurder dan de eigen winningen en de prijzen vertonen een stijgende lijn.

Het begrip industriewater wordt in dit verband ruim opgevat. Bedoeld wordt alle water dat wordt gebruikt in het productieproces als productiemiddel of grondstof (ook voor de bereiding van levensmiddelen), niet alleen ten behoeve van de industrie in enge zin maar ook bij andere bedrijfstakken (zoals de agrarische sector), en ongeacht de kwaliteit (drinkwaterkwaliteit en alle andere kwaliteiten water). De beoogde toepassing (bestemming) is bepalend.

Uit het oogpunt van volksgezondheid zijn er geen redenen om beperkingen te stellen aan marktwerking (concurrentie) bij de industriewatervoorziening. Bij toepassing van leidingwater in de levensmiddelenbedrijven speelt het volksgezondheidsaspect wel een rol, maar dat wordt ook nu al gereguleerd via de Warenwet. Introductie van een vrije markt kan in deze gevallen overigens wel noodzaken tot extra inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving in het kader van genoemde wet.

Het toestaan van marktwerking (concurrentie) bij alle leveringen van industriewater gaat echter, gezien de huidige structuur van de watervoorziening, op dit moment te ver. In de praktijk is er namelijk meestal geen scheiding tussen beide productgroepen. Industriewater is momenteel nog meestal van drinkwaterkwaliteit en de levering van drinkwater en industriewater, voorzover dit van drinkwaterkwaliteit is, vindt veelal plaats via hetzelfde leidingnet. Gescheiden leveringen zijn zeker in bestaande situaties een kostbare zaak. De mogelijkheden tot concurrentie bij industriewaterleveringen lijken op korte termijn beperkt. Bovendien kan het zonder meer toelaten van concurrentie bij de levering van alle industriewater grote economische gevolgen hebben voor de gebonden afnemers van drinkwater en negatieve effecten op de leefomgeving.

Het kabinet kiest daarom voor een gefaseerde aanpak, waarbij in eerste instantie alleen keuzevrijheid aan grootgebruikers van industriewater wordt gegeven. In dit marktsegment zijn weinig negatieve effecten te verwachten en lijken de mogelijkheden tot concurrentie het grootst. Als grens wordt daarbij momenteel gedacht aan leveringen groter dan 100 000 m³ water per jaar. Op korte termijn zal nader worden onderzocht of dit een realistische aanname is, zowel in verband met de totstandkoming van een vrije markt als met het oog op eventuele ongewenste effecten voor de gebonden klanten. Aan de hand daarvan zal een definitieve grens worden vastgesteld. Nadat een aantal jaren ervaring met marktwerking in dit segment is opgedaan en er meer inzicht in de mogelijk nadelige effecten is, kan die grens geleidelijk lager worden gelegd.

Ook beneden de vastgestelde grens kan het soms wenselijk zijn nu al marktwerking toe te laten. Daarom zal in de wettelijke regeling flexibiliteit worden ingebouwd. Door middel van ontheffingen en vrijstellingen zullen uitzonderingen op het monopolie van waterleiding-bedrijven mogelijk zijn (zie paragraaf 3.8).

De waterleidingbedrijven mogen ook de industriewaterleveringen op de vrije markt (blijven) verzorgen. Om de gebonden klanten te beschermen en zoveel mogelijk eerlijke concurrentie te bevorderen wordt voor die

gevallen wel een transparante kostentoedeling geëist (boekhoudkundige scheiding). Deze transparantie geldt voor het gehele traject winning, productie en distributie. Of op termijn ook een organisatorische scheiding tussen de monopolie- en de industriewateractiviteiten verplicht wordt, hangt af van de besluitvorming naar aanleiding van het lopende vervolgonderzoek van de MDW-werkgroep «Markt en overheid» (werkgroep Cohen).

Parallel aan het onderzoek en de evaluaties bij het drinkwater en het huishoudwater zal ook de marktwerking bij het industriewater binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet worden geëvalueerd.

2.5 Sturing en toezicht

Visie op sturing

Rolverdeling tussen overheid en waterleidingbedrijven

Uitgangspunt van beleid is dat de waterleidingbedrijven primair zelf verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de (drink)watervoorziening. De overheid geeft daarbij de kaders aan, ziet erop toe dat de waterleidingbedrijven binnen deze kaders hun taak op een maatschappelijk verantwoorde wijze verrichten en stuurt indien nodig bij.

Voor de aspecten kwaliteit en leveringszekerheid (en milieubelasting) is deze visie in het Beleidsplan DIV nader uitgewerkt. In deze notitie wordt dat ook voor het aspect doelmatigheid gedaan. Ten aanzien van de doelmatigheid zijn de bedrijven dus in eerste instantie eveneens zelf verantwoordelijk en beperkt de overheid zich zoveel mogelijk tot het stellen van kaders en het uitoefenen van toezicht.

De overheidssturing zal daarom in het algemeen minder direct zijn. Dit impliceert minder bemoeienis met de operationele bedrijfsvoering. Het toezicht op de uitvoering van de wetgeving zal voornamelijk «toezicht achteraf» zijn. Bijsturing door de overheid zal vooral door middel van handhaving vorm krijgen. Hierna zal voor de verschillende aspecten van de (drink)watervoorziening op hoofdlijnen worden geschetst hoe dat uitwerkt.

Rolverdeling tussen overheden

Uitgangspunt is een duidelijke en heldere taakafbakening. Daarbij dient het optreden van belangenconflicten ten gevolge van een verstrengeling van functies en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk te worden voorkomen. Ook moet de onderlinge taakafbakening doelmatig zijn, waarbij rekening wordt gehouden met het schaalniveau van de watervoorziening.

Verder acht het kabinet het noodzakelijk dat de verankering van de waterwinning in het (regionale) omgevingsbeleid intact blijft. De provincies houden daarom de verantwoordelijkheid voor het toetsen van de wijze waarop de openbare watervoorziening in de provinciale omgevingsplannen (water, milieu en ruimtelijke ordening) wordt ingepast. De Inspectie Milieuhygiëne, onderdeel van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid blijft het (eerste lijns)toezicht op de kwaliteit en de leveringszekerheid uitvoeren.

Waar in de nieuwe wet eisen worden gesteld op het gebied van doelmatigheid, wordt de minister van VROM verantwoordelijk voor het toezicht daarop. Toezicht door andere overheden wordt op dit punt niet wenselijk geacht vanwege mogelijke rolconflicten, het (toekomstige) schaalniveau van de bedrijven en de samenhang met de leveringszekerheid en mededinging. Dit laat onverlet dat gemeenten en provincies als eigenaar via de raad van commissarissen en de aandeelhoudersvergadering ook

toezien op de doelmatigheid van de bedrijven. Bij het aspect doelmatigheid wordt hier nader op ingegaan.

Sturing en toezicht op kwaliteit

De sturing en het toezicht op de kwalitatieve aspecten van de (drink)watervoorziening zal op basis van de nieuwe wet niet wezenlijk verschillen van de huidige situatie. De primaire verantwoordelijkheid voor productie en levering van een goede kwaliteit water ligt bij het waterleidingbedrijf, waarbij de Inspectie Milieuhygiëne toezichthouder is.

Op basis van door de bedrijven te verstrekken informatie houdt de Inspectie toezicht op de kwaliteit van het geleverde water. In specifieke (uitzonderlijke) gevallen kan de Inspectie het bedrijf een aanwijzing geven omtrent de te nemen maatregelen. Handhaving is mogelijk door het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en/of het initiëren van een strafrechtelijke vervolging.

Waar het gaat om het toezicht op de kwalitatieve aspecten van productie en distributie zal het accent komen te liggen op de toepassing van gecertificeerde kwaliteitssystemen. De certificerende instantie oefent daarop controle uit. Daardoor zal de toezichthoudende rol van de Inspectie op de bedrijfsvoering van karakter veranderen.

Sturing en toezicht op leveringszekerheid

Leveringszekerheid betreft vooral het kwantitatieve aspect van de voorziening: zowel onder normale als in buitengewone omstandigheden dient de levering verzekerd te zijn. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de leveringszekerheid op korte termijn, de operationele leveringszekerheid, en die op langere termijn, ook wel aangeduid als de continuïteit van de leveringszekerheid.

Ook de leveringszekerheid van de (drink)watervoorziening is primair de verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven.

Operationele leveringszekerheid

Bij de sturing en het toezicht op de leveringszekerheid op korte termijn zullen ten opzichte van de huidige situatie geen grote wijzigingen optreden. De waterleidingbedrijven zijn inmiddels begonnen met het opstellen en implementeren van leveringszekerheidsplannen aan de hand van door de bedrijfstak in samenspraak met de Inspectie Milieuhygiëne ontwikkelde richtlijnen en normen. Deze operationele plannen geven aan hoe de levering onder normale (bij storingen e.d.) en in buitengewone omstandigheden (bij calamiteiten en rampen) wordt veiliggesteld. Naar verwachting zullen deze plannen een integraal onderdeel worden van een (gecertificeerd) kwaliteitszorgsysteem, waardoor ook hier de toezichthoudende rol van de Inspectie meer op afstand zal kunnen gaan plaatsvinden.

Evenals voor kwaliteit geldt dat sturing mogelijk is door het geven van aanwijzingen. Ook hier zijn voor de handhaving bestuursrechtelijke en strafrechtelijke dwangmiddelen beschikbaar.

Continuïteit van de leveringszekerheid

De sturing en het toezicht van de leveringszekerheid voor de lange termijn zal plaatsvinden aan de hand van door de individuele bedrijven op te stellen middellange termijnplannen. Zoals in het Beleidsplan DIV is aangekondigd komen deze bedrijfsplannen in de plaats van het middellange termijnplan van de bedrijfstak, het VEWIN-Tienjarenplan, dat goedkeuring van de minister van VROM behoeft. De bedrijfsplannen bevat de middellange termijn planning van de watervoorzieningswerken,

op basis van een behoefteprognose en binnen de realisatiemogelijkheden van het provinciale facetbeleid.

Voor wat betreft het leveringszekerheidsaspect zullen de bedrijfsplannen door de rijksoverheid worden beoordeeld op de toekomstgerichte waarborging van de (drink)watervoorziening aan de hand van de criteria die hiervoor in de wetgeving zullen worden opgenomen. De inpasbaarheid binnen het omgevingsbeleid die getoetst wordt door de provincies, fungeert daarbij als een randvoorwaarde.

Daarnaast vervult het bedrijfsplan ook een functie bij het beoordelen van de doelmatigheid, met name waar het gaat om het voorkomen van suboptimalisatie bij de planning van watervoorzieningswerken. Dit aspect komt hierna aan de orde.

Sturing en toezicht op doelmatigheid

In verband met de monopoliepositie van waterleidingbedrijven wordt ook sturing en toezicht op doelmatigheid door de overheid noodzakelijk geacht. Zonodig moet de overheid hier regulerend kunnen optreden. Bij de sturing en het toezicht op doelmatigheid van waterleidingbedrijven kan onderscheid worden gemaakt tussen doelmatigheid op micro niveau die de interne bedrijfsvoering betreft en de doelmatigheid op macro niveau die de bedrijfsvoering in een bredere (landelijke) context plaatst.

Doelmatigheid op micro niveau

Voor de doelmatigheid op micro niveau zijn voldoende waarborgen aanwezig. De interne bedrijfsvoering wordt getoetst door de raad van commissarissen en aandeelhouders, dan wel door de gemeenteraad bij gemeentelijke bedrijven. In deze vorm van toezicht komt geen fundamentele verandering. Wel vindt het kabinet dat er bij overheidsbedrijven met een monopoliepositie eisen mogen worden gesteld aan de transparantie van de bedrijfsvoering en aan voorlichting aan de klant over doelmatigheid. Daarom wordt voorzien dat aan de jaarverslaglegging of andere vormen van verantwoording specifieke eisen kunnen worden gesteld. Ook de in te stellen verbruikersraad kan daarbij een nuttige rol spelen evenals eventuele kwaliteitshandvesten.

Doelmatigheid: macro niveau

Bij toetsing van doelmatigheid op macro niveau gaat het zowel om een doelmatigheids-oordeel over grote infrastructurele investeringen in relatie tot de regionale situatie van de watervoorziening als om beoordeling van de prestaties van individuele waterleidingbedrijven ten opzichte van de andere bedrijven binnen de sector. Het gaat hier om aspecten waarin een toezicht door commissarissen en aandeelhouders in feite niet adequaat kan voorzien omdat op dat niveau de benodigde informatie ontbreekt. Opdragen van het toezicht aan provincies zou tot een ongewenste cumulatie van verantwoordelijkheden leiden. In de praktijk is de provincie immers soms zowel (groot) aandeelhouder als beleidsmaker (provinciale facetplannen) en vergunningverlener (bij grondwateronttrekkingen). Door de verantwoordelijkheid voor het toezicht op doelmatigheid op rijksniveau te leggen worden belangenconflicten zoals die kunnen optreden bij de combinatie van politieke functie en commissariaat van nutsbedrijven voorkomen.

Voor het eerstgenoemde doel zal het waterleidingbedrijf in het bedrijfsplan de voorgenomen investeringen moeten aangegeven, waarbij ten aanzien van de grote infrastructurele investeringen een (marginale) doelmatigheidstoets zal worden uitgevoerd. Bedoeling is daarmee te voorkomen dat bij de realisatie van nieuwe watervoorzieningswerken

geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheden om in een groter, regionaal verband tot optimalere oplossingen te komen.

Om de doelmatigheid (in brede zin) van de individuele bedrijven in een groter geheel te kunnen beoordelen, zal een systeem van verplichte maatstafvergelijking (benchmarking) worden ingevoerd. Daarbij wordt niet alleen naar de financiële aspecten gekeken, maar ook naar de prestaties op het gebied van kwaliteit, milieu en service. Indien nodig zal via aanwijzingen of genormeerde taakstellingen een verbetering van de doelmatigheid aan de waterleidingbedrijven worden opgelegd. De nieuwe wet zal daarvoor het benodigde instrumentarium bevatten. De uitvoering van de benchmarking zal worden opgedragen aan een afzonderlijk, los van de sector staande instantie. Gedacht wordt aan een aparte toezicht-houder onder verantwoordelijkheid van de Minister van VROM. De sector heeft inmiddels in VEWIN-verband het initiatief genomen op tot een vrijwillig systeem van maatstafvergelijking te komen. Bij de ontwikkeling van het wettelijk systeem van benchmarking zal de bedrijfstak worden betrokken. Daarbij zal zo mogelijk gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaringen die met de vrijwillige benchmarking in de sector worden opgedaan.

Uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet zal het systeem van benchmarking worden geëvalueerd. Tegelijkertijd zal worden geanalyseerd of een verdere verbetering van de doelmatigheid mogelijk is door het invoeren van concurrentie bij de exploitatie van de watervoorziening. Op basis van de resultaten van de evaluatie en de analyse zal besluitvorming in het kabinet plaatsvinden.

In het geval dat een waterleidingbedrijf onvoldoende gevolg geeft aan zijn verplichtingen met betrekking tot doelmatigheid, zullen naar analogie van het toezicht op kwaliteit en leverings-zekerheid, als sluitstuk maatregelen en sancties ter beschikking staan: het geven van bindende aanwijzingen en handhaving door middel van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties.

Doelmatigheid door schaalvoordelen

De ontwikkeling in de waterleidingsector wordt tot op heden gekenmerkt door een geleidelijke maar duidelijke tendens tot schaalvergroting. De daardoor ontstane mogelijkheid de productiemiddelen efficiënter in te zetten, levert schaalvoordelen op (economics of scale).

Dat gaat tevens gepaard met een vergroting van de leveringszekerheid en continuïteit van de voorziening. Daarom heeft de overheid schaalvergroting steeds sterk gestimuleerd. Op basis van de huidige

Waterleidingwet is schaalvergroting met het oog op doelmatigheid door middel van (provinciale) reorganisatieplannen afgedwongen. Een dergelijke vergaande overheidsbemoediging past niet meer bij een sturingsvisie die de eigen verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven voorop stelt. Schaalvergroting is bovendien geen doel op zich. De sturing door de rijksoverheid zal zich daarom op het gebied van doelmatigheid beperken tot een wijze van sturing en toezicht als hiervoor is aangegeven. Daarmee wordt overigens de strategische samenwerking tussen waterleidingbedrijven wel bevorderd, hetgeen optimalisering van de schaalgrootte kan stimuleren.

3. UITWERKING

3.1 Werkingsfeer

Een consument moet erop kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van het water dat hij drinkt of anderszins gebruikt geen risico's voor zijn gezondheid oplevert. Daarbij dient het in beginsel niet uit te maken of hij dat water thuis, op zijn werk, in een hotel, ziekenhuis of elders gebruikt. Om dat te realiseren zal voor sommige situaties regulering nodig zijn. Dat hoeft overigens niet altijd te betekenen dat daarvoor in de nieuwe wet zelf regels worden gesteld. Andere mogelijkheden zijn dat in andere wetgeving naar de kwaliteitseisen op grond van de nieuwe Waterleidingwet wordt verwezen of dat in andere wetgeving specifieke regels worden gegeven. Uit een eerste inventarisatie is gebleken dat in elk geval in de volgende situaties (aanvullende) regelgeving nodig is.

Particuliere leidingstelsels

Het komt regelmatig voor dat het water na het passeren van het afleverpunt van het waterleidingbedrijf (de hoofdkraan) eerst nog door een uitgebreid particulier leidingstelsel gaat voordat het bij de gebruiker ter beschikking komt. Dit is bijvoorbeeld veelal het geval bij grote recreatiecomplexen (bungalowparken) en bedrijfsterreinen.

Voorzover deze leidingen zich in gebouwen bevinden, is het Bouwbesluit (Woningwet) daarop van toepassing. Onderzocht zal worden of met deze regeling en het daarop gehouden toezicht, afdoende is gewaarborgd dat het water in grote particuliere in pandige leidingnetten een goede kwaliteit behoudt. Zonodig zal in de Waterleidingwet een aanvullende regeling worden opgenomen, op grond waarvan de beheerder van een particuliere installatie verplicht wordt de kwaliteit van het tapwater regelmatig te laten onderzoeken.

Voorzover het particuliere leidingstelsel buiten gebouwen loopt, is er behalve bij kampeerterreinen geen wettelijke regeling die de waterkwaliteit waarborgt. Toch kan het water door de in het leidingnet toegepaste materialen, de staat waarin het verkeert of het ontwerp van de installatie een zodanige kwaliteitsverslechtering ondergaan dat de volksgezondheid in het geding is. Er is dan ook reden om dergelijke situaties (aanvullend) te reguleren, bijvoorbeeld via de nieuwe Waterleidingwet.

Beheerders en eigenaren van deze leidingstelsels worden verplicht tot het periodiek laten onderzoeken van de kwaliteit van het tapwater. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande regeling voor kampeerterreinen (het Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid kampeerterreinen). Bezien zal worden of hiermee kan worden volstaan of dat ook eisen moeten worden gesteld aan het installeren en onderhouden van dergelijke voorzieningen.

Eigen voorzieningen van drink- of huishoudwater

Sommige bedrijven en instellingen, maar ook particulieren, betrekken het water niet van een waterleidingbedrijf, maar beschikken over een eigen winning. In het geval dit water als drinkwater (of huishoudwater) aan derden beschikbaar wordt gesteld (zoals op recreatieterreinen, ziekenhuizen en boorplatforms) is er reden om eisen te stellen aan dergelijke voorzieningen. Zowel vanuit volksgezondheidsbelang als ook omdat de (herziene) EG-Drinkwaterrichtlijn dit vereist, zullen op grond van de nieuwe wet verplichtingen worden opgelegd tot periodiek onderzoek naar

de kwaliteit van het beschikbaar gestelde water. Ook wordt overwogen om, zoals dat nu reeds voor kampeertreinen verplicht is, ook onderzoek naar de kwaliteit van de bron te laten verrichten. In de praktijk zal er bij eigen winningen ook vaak een uitgebreid eigen leidingstelsel aanwezig zijn, waarvoor ook kwaliteitsonderzoek dient te worden verricht. Het ligt voor de hand deze onderzoeksverplichtingen op elkaar af te stemmen. In geval van kleine winningen voor eigen gebruik wordt het verrichten van onderzoek aan de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners overgelaten.

Huishoudwater

De verwachting is dat, mede als gevolg van overheidsbeleid op het punt van verdroging en waterbesparing, de omvang van levering van andere kwaliteiten dan drinkwater aan huishoudens gaat toenemen. Gedacht wordt aan de leverantie van andere kwaliteit water via een tweede leidingnet en aan de centrale opvang en levering van regenwater. Aan dit «huishoudwater» zullen op grond van de nieuwe wet kwaliteitseisen worden gesteld, afgestemd op de beoogde toepassingen van het water, maar ook met het oog op onbedoelde consumptie van het water. Hiernaar wordt thans onderzoek gedaan.

3.2 Verbruikersraad

Om de positie van de gebonden afnemers te versterken, zullen de waterleidingbedrijven worden verplicht om een verbruikersraad in te stellen. Deze heeft een adviesfunctie met betrekking tot het beleid van het bedrijf, voorzover dit al dan niet rechtstreeks gevolgen heeft voor de gebruikers binnen zijn verzorgingsgebied. Het waterleidingbedrijf zal de verbruikersraad actief moeten betrekken bij zijn beleid en daartoe adequaat informeren. Het bedrijf zal de verbruikersraad tevens moeten informeren over de wijze waarop de adviezen bij de vaststelling van zijn beleid betrokken zijn.

In de verbruikersraad dienen de verschillende categorieën van verbruikers op een representatieve wijze vertegenwoordigd te zijn. Diverse waterleidingbedrijven beschikken overigens al over een dergelijk advieslichaam (klantenpanel, consumentenraad) en op grond van de Wet op de energiedistributie is het hebben van een dergelijke verbruikersraad voor energiedistributiebedrijven reeds verplicht.

3.3 Taken waterleidingbedrijven

In de nieuwe wet wordt een expliciete taakopdracht aan de waterleidingbedrijven opgenomen.

Als taken van de waterleidingbedrijven zullen worden genoemd:

- Het zorgdragen voor een betrouwbare en duurzame watervoorziening tegen zo laag mogelijke kosten en op maatschappelijk verantwoorde wijze.
- Het bevorderen van een doelmatig en milieuhygiënisch watergebruik door zowel het waterleidingbedrijf zelf als door de verbruikers van water.
- Het bijdragen aan de bescherming van de (drink)waterbronnen.
- Het bevorderen van een veilig gebruik van toestellen en installaties die in aanraking komen met door het waterleidingbedrijf geleverde water.

In deze opdracht zijn alle elementen die op grond van het Beleidsplan DIV tot de taak van de waterleidingbedrijven behoren terug te vinden.

Het eerste punt omvat de primaire taak: het voorzien in de behoefte aan voldoende en kwalitatief goed (drink)water.

In de volgende twee punten komt de specifieke milieutaak van de waterleidingbedrijven tot uiting. Daarbij wordt onder het bevorderen van een doelmatig gebruik van water niet alleen bedoeld op waterbesparing, maar ook op het nemen van initiatieven om ook andere kwaliteiten water voor huishoudelijk gebruik te leveren. Bij bescherming van de bronnen wordt gedacht aan het stimuleren van milieu- en natuurvriendelijke vormen van landbouw, ecologisch terreinbeheer in waterwingebieden en milieumonitoring van grond- en oppervlaktewater.

Het laatste punt geeft aan dat van waterleidingbedrijven wordt verwacht dat ze hun afnemers in voldoende mate informeren over gezondheidsrisico's die bij de aanwezigheid of het gebruik van sommige op het leidingnet aangesloten installaties en toestellen kunnen optreden, zoals dat onder meer bij loden binnenleidingen het geval is.

Voor het inrichten van de primaire taak zullen in de wetgeving nadere regels worden gegeven. Voor de overige taken wordt dat op dit moment niet nodig geacht. Gezien de huidige taakopvatting van de bedrijven, wordt verwacht dat over de invulling van deze taken goede afspraken kunnen worden gemaakt met de bedrijfstak. Wel zal de wet de mogelijkheid bieden om ook aan de uitvoering van deze taken eisen te stellen.

3.4 Concessies

Waterleidingbedrijven zullen een exclusief recht krijgen in de vorm van een concessie voor de voorziening van drinkwater, huishoudwater en industriewater voorzover daarvoor (nog) geen vrije markt geldt, in een nader omschreven gebied. Concessies zullen slechts worden verleend aan bedrijven die eigendom van de overheid zijn en die (mede) het verzorgen van de (drink)watervoorziening tot doel hebben. Ook nutsbedrijven die zowel energie als water leveren kunnen dus de (drink)watervoorziening blijven verzorgen, mits ze aan de eisen voldoen. Aan de concessiehouders zullen onder meer de volgende verplichtingen en eisen worden opgelegd:

- een leveringsplicht met betrekking tot gebonden klanten, waarop alleen in bijzondere situaties uitzonderingen mogelijk zijn.
- de verplichting om met het oog op de kwaliteitsborging de volle verantwoordelijkheid voor de gehele keten, winning – productie – distributie, in een hand te houden;
- de verplichting tot samenwerking bij de planning en het totstandbrengen van nieuwe watervoorzieningswerken;
- verplichting tot een transparante bedrijfsvoering en een boekhoudkundige scheiding of organisatorische scheiding met betrekking tot de waternutsactiviteiten en andere al dan niet commerciële activiteiten;
- beperking aan het uitkeren van winst ten aanzien van de waternutsactiviteiten.

Om een eventuele toekomstige invoering van marktwerking niet te belemmeren (zie paragraaf 3.8) zal in de concessies onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds eigendom en beheer van de infrastructuur (de middelen voor winning, productie, transport en distributie) en anderzijds de exploitatie daarvan. Met betrekking tot eigendom en beheer zal de concessie termijn in verband met de benodigde continuïteit van de (drink)watervoorziening, tenminste 20 jaar bedragen en voor de exploitatie in eerste instantie maximaal 10 jaar. Bij het opstellen van de wet zal de lengte van bedoelde termijnen nader worden vastgesteld. Welke concessie termijn voor de exploitatie na die eerste periode zal gelden, is afhankelijk van de uitkomsten van het aangekondigde onderzoek naar marktwerking (zie paragraaf 3.8).

Het voornemen bestaat om bij inwerking treden van de nieuwe wet de bedrijven die op dat moment de (drink)watervoorziening verzorgen een concessie (eigendom/beheer én exploitatie) te verlenen. Voorzover deze dan nog niet op alle punten aan de wettelijke eisen zouden voldoen, zal worden voorzien in een overgangstermijn.

Tussentijdse aanpassing van de concessies is mogelijk, bijvoorbeeld door middel van het wijzigen van concessie-voorwaarden. Dit kan nodig zijn in verband met nieuwe ontwikkelingen, maar ook als (bestuursrechtelijke) sanctie wanneer de taakuitoefening door een bedrijf daar aanleiding toe geeft. Reeds bij de concessieverlening zal rekening worden gehouden met verdere liberalisering van de markt voor industriewater. Voorts zullen voor bepaalde situaties via vrijstelling of ontheffing uitzonderingen op het monopolie van waterleidingbedrijven mogelijk worden gemaakt (zie paragraaf 3.8).

De concessies zullen door de minister van VROM worden verleend. Voor concessie-verlening op rijksniveau is gekozen vanwege het (toekomstige) schaalniveau van de watervoorziening, de relatie met het landelijk beleid op het gebied van marktwerking en vanwege de samenhang tussen de concessieverlening en het rijkstoezicht op kwaliteit, leveringszekerheid, doelmatigheid (op macro niveau) en mededinging. Wat het schaalniveau betreft; er bestaat binnen de water(leiding)sector een duidelijke en natuurlijke tendens tot verdere schaalvergroting. Bij grootschalige waterleidingbedrijven zullen provinciegrenzenoverschrijdende concessies moeten worden verleend. Concessieverlening door het rijk ligt dan voor de hand. Bovendien moet het risico van belangenverstrengeling zoveel mogelijk worden voorkomen. Concessieverlening door de provincie die tevens aandeelhouder-eigenaar, beleidsmaker, vergunningverlener en toezichthouder is, is dan ongewenst.

Het ligt niet in de bedoeling om door middel van wijziging van de concessies schaalvergrotingen in de waterleidingsector af te dwingen. Wel zullen de grenzen van concessiegebieden op verzoek van belanghebbende bedrijven, gemeenten of provincies kunnen worden gewijzigd als dat uit het oogpunt van doelmatigheid wenselijk is en betrokkenen daarover overeenstemming kunnen bereiken, zoals in het geval van vrijwillige fusies.

Ook zal het verlenen van vergunningen of concessies voor de productie of distributie van water door provincies, zoals dat momenteel nog op basis van waterleidingverordeningen plaatsvindt, onder de nieuwe wet niet meer mogelijk zijn.

3.5 Kwaliteit

Waarborging kwaliteit

Evenals in de huidige wet zullen op grond van de nieuwe wet kwaliteitseisen worden gesteld aan drinkwater en aan oppervlaktewater dat voor de drinkwaterbereiding wordt gebruikt evenals bijbehorende meetverplichtingen. Deze eisen volgen ondermeer uit de EG-Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG) en de betreffende EG-Oppervlaktewaterrichtlijnen (75/440 en 79/869). De Drinkwaterrichtlijn wordt momenteel herzien, wat onder meer zal leiden tot aanscherping van de loodnorm tot 10 microgram per liter.

In de nieuwe wet zullen ook aan ander water voor huishoudelijk gebruik (huishoudwater) kwaliteitseisen worden gesteld. Dat wordt nodig geacht in verband met de beoogde toepassingen van het water, maar ook met het oog op onbedoelde consumptie van het water. Hiernaar wordt thans onderzoek gedaan.

Ten aanzien van de kwaliteit van industriewater (proceswater) en de controle daarop worden in de wet geen regels gegeven. Dat wordt in beginsel overgelaten aan de marktpartijen. Een bijzondere situatie doet zich echter voor bij industriewater dat wordt gebruikt bij de bereiding van levensmiddelen. Op grond van de Warenwet moet dit water van drinkwaterkwaliteit zijn. Op dit moment wordt in de levensmiddelenindustrie voor een belangrijk deel gebruik gemaakt van door waterleidingbedrijven geleverd drinkwater. Omdat de kwaliteit daarvan voldoende is gewaarborgd, kan het toezicht in het kader van de Warenwet door de Inspectie gezondheidsbescherming (Keuringsdienst van waren) op de kwaliteit van het gebruikte water beperkt zijn. In een vrije markt-situatie waarbij het water voor toepassing in de levensmiddelenindustrie door andere leveranciers wordt geleverd en kwaliteitswaarborgen ontbreken, zal er mogelijk een intensiever toezicht door de Inspectie gezondheidsbescherming nodig zijn.

De normstelling van en het toezicht op de kwaliteit zullen niet wezenlijk veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Ook de nieuwe wet zal waar het gaat om invulling van de plicht tot levering van goed en voldoende leidingwater de primaire verantwoordelijkheid bij het waterleidingbedrijf leggen. In de wetgeving zullen naast genoemde kwaliteitseisen en meetverplichtingen, alleen de hiervoor minimaal noodzakelijk geachte randvoorwaarden worden opgenomen zoals:

- de eis dat het waterleidingbedrijf moet beschikken over een kwaliteitszorgsysteem en via certificatie of op gelijkwaardige wijze dient aan te tonen de kwaliteitszorg te beheersen;
- de eis dat laboratoria voor (drink)wateronderzoek geaccrediteerd moeten zijn volgens een accreditatieprogramma voor waterleidinglaboratoria;
- criteria voor de chemicaliën en materialen die bij de productie en distributie van drinkwater worden gebruikt.

Bovengenoemde punten worden hierna verder uitgewerkt.

Certificering

Waterleidingbedrijven zijn op dit moment goed in staat de kwaliteit van drinkwater te bewaken en te waarborgen. De kennis over en ervaring met de daarvoor nodige technische en procedurele vereisten is zover gevorderd en gestandaardiseerd dat het mogelijk is te komen tot certificering van waterleidingbedrijven en daarmee het toezicht aan te passen aan de eisen van deze tijd. De te verwachten verdergaande vermindering van het aantal bedrijven zal deze ontwikkeling versterken. In de nieuwe wet zal daarom een verplichting tot kwaliteitszorg worden opgenomen op basis van een bewerking van ISO 9001, specifiek toegesneden op waterleidingbedrijven.

Het ligt niet in de bedoeling om certificering wettelijk te verplichten. Wel worden gecertificeerde bedrijven geacht aan de gestelde eisen te voldoen. Andere bedrijven moeten op een gelijkwaardige wijze aantonen dat zij aan de eisen van kwaliteitszorg voldoen. Het laat zich aanzien dat ruim voor de inwerkingtreding van de nieuwe Waterleidingwet een groot deel van de waterleidingbedrijven gecertificeerd zal zijn. Overigens zal de certificering voldoende ruimte moeten laten voor nieuwe technologische ontwikkelingen.

De uitvoeringsaspecten van de certificering van waterleidingbedrijven zullen in overleg met de bedrijfstak nader worden uitgewerkt. Ook over de aanpassing van het toezicht op de kwaliteit van gecertificeerde bedrijven zal overleg gevoerd worden. De Inspectie Milieuhygiëne gaat momenteel na hoe in het algemeen de inspectie bij gecertificeerde bedrijven aangepast kan worden zodat een eenvoudiger toetsing mogelijk wordt.

Waterleidinglaboratoria

De huidige ministeriële erkenning voor waterleidinglaboratoria zal komen te vervallen. In het kader van de erkenningsregelingen voor laboratoria (STER-lab erkenningen) zal een apart accreditatieprogramma worden ontwikkeld voor waterleidinglaboratoria. Daarin zullen de huidige eisen die worden gesteld voor het verkrijgen van een ministeriële erkenning worden opgenomen. Naast de gangbare criteria voor certificering zullen waterleidinglaboratoria in de toekomst op grond van de wet een certificaat moeten hebben op basis van dit nieuwe accreditatieprogramma. Met het beoogde accreditatieprogramma kan ook in de toekomst de kwaliteit van de laboratoria gewaarborgd worden en is de ministeriële erkenning overbodig geworden.

Doordat ook bij eigen winningen en grote particuliere leidingstelsels periodiek onderzoek naar de kwaliteit van het water verplicht wordt (zie paragraaf 3.1), zal het werkterrein van waterleidinglaboratoria ruimer worden. Ook dat pleit ervoor erkenning en certificering op afstand van de overheid te plaatsen.

Chemicaliën en materialen

Ten gevolge van de herziening van de EG-Drinkwaterrichtlijn zullen Lidstaten ervoor dienen te zorgen dat materialen en chemicaliën die worden toegepast bij de drinkwatervoorziening de kwaliteit van het drinkwater niet nadelig beïnvloeden. Op dit moment bestaat in Nederland op dat punt een vrijwillig systeem van certificatie, waarbij Kiwa met medewerking van de Inspectie Milieuhygiëne een zogenaamde Kiwa-ATA (attest toxicologische aspecten) kan verlenen. De criteria en betreffende procedures daarvoor liggen vast in een richtlijn van de Inspectie. In het Beleidsplan DIV wordt overwogen om dit systeem een wettelijke basis te geven.

Hoe de waarborging van de kwaliteit bij het gebruik van chemicaliën en materialen precies vorm zal krijgen, zal bij de uitwerking van de wet aan de orde komen. Overwogen wordt om waterleidingbedrijven op dit punt een zorgplicht te geven, waarbij ze aan zullen moeten tonen, bijvoorbeeld aan de hand van adequate certificaten zoals een Kiwa-ATA, dat de betreffende chemicaliën en materialen geen nadelige effecten op de kwaliteit van het drinkwater opleveren.

3.6 Leveringszekerheid

In het Beleidsplan DIV is aangegeven dat de waterleidingbedrijven de levering van deugdelijk drinkwater onder alle omstandigheden moeten waarborgen. Op dit moment zijn er in de wetgeving geen concrete kwantitatieve normen voor de levering van (drink)water opgenomen. Toch dient de overheid zich ervan te kunnen gewisselen dat de levering van water op korte en langere termijn voldoende is gewaarborgd. In het Beleidsplan staan met dat doel beleidsvoornemens geformuleerd. Gedacht wordt onder meer aan het opnemen in wetgeving van de door de bedrijfstak ontwikkelde kwantitatieve norm voor leveringszekerheid en een wettelijke verplichting voor een waterleidingbedrijf tot het opstellen van een leveringszekerheidsplan op basis van de VEWIN-aanbevelingen inzake leveringsplannen. Verder wordt in het Beleidsplan aangekondigd dat de bedrijven door middel van een periodiek bedrijfsplan zullen moeten aangeven hoe de (drink)watervoorziening in hun voorzieningsgebied op de lange termijn zal worden veiliggesteld.

Leveringszekerheidsplan

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe het veiligstellen van de leveringszekerheid op korte termijn in de wetgeving vorm zal krijgen. Bij de verdere uitwerking zal dat nog nader worden ingevuld. In elk geval zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de initiatieven die door de bedrijfstak reeds zijn ondernomen en zal er ruimte voor zelfregulering worden geboden. Naar verwachting zullen ook op het gebied van leveringszekerheid (gecertificeerde) kwaliteitszorgsystemen een belangrijke waarborg kunnen bieden.

Hoe een eventuele wettelijke regeling er ook uit zal komen te zien, duidelijk is in elk geval dat leveringszekerheidsplannen een centrale rol gaan vervullen. Met de opstelling en implementatie daarvan wordt thans door de waterleidingbedrijven ervaring opgedaan, waarbij terugkoppeling naar de Inspectie Milieuhygiëne plaatsvindt. De leveringszekerheidsplannen geven aan hoe bij het uitvallen van productie- en distributiemiddelen in normale omstandigheden (storingen e.d.) en in buitengewone omstandigheden (calamiteiten) moet worden gehandeld om de watervoorziening (zoveel mogelijk) veilig te stellen. Het plan dient ook de nood(drink)watervoorziening te regelen: een voorziening om indien de normale distributiemiddelen voor langere tijd zijn uitgevallen de consumenten toch een bepaalde minimum-hoeveelheid drinkwater te kunnen leveren en zo mogelijk ook water voor sanitaire en hygiënische doeleinden. Nader bezien wordt of het huidige wettelijk verplichte beschermingsplan eveneens kan worden opgenomen in een leveringszekerheidsplan.

Bedrijfsplan

Overeenkomstig de voornemens in het Beleidsplan DIV worden waterleidingbedrijven verplicht een bedrijfsplan voor de middellange termijn op te stellen. Daarmee wordt aangesloten bij de tendens tot decentrale planvorming zoals die de laatste jaren binnen de bedrijfstak is gegroeid. Het bedrijfsplan kan worden gezien als de opvolger van het huidige VEWIN-Tienjarenplan. Met deze verplichting wordt beoogd dat tijdig wordt geïnvesteerd in uitbreiding en vernieuwing in infrastructurele voorzieningen om daarmee de continuïteit van de watervoorziening op middellange termijn veilig te stellen.

In de wet zullen eisen worden gesteld aan de inhoud en totstandkoming van het bedrijfsplan. Ten behoeve daarvan zal nog nader onderzoek worden uitgevoerd. Gedacht wordt aan een openbaar en toetsbaar document met voornemens van het waterleidingbedrijf ten aanzien van de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening dat tenminste eens in de vier jaar wordt uitgebracht. Het plan bestrijkt een periode van 4 jaar met een doorkijk naar de verdere toekomst en heeft de volgende inhoud:

- een prognose van de waterbehoefte in het betreffende voorzieningsgebied;
- het beleid en voorgenomen maatregelen om de leveringszekerheid in brede zin ook in de toekomst te kunnen waarborgen;
- een planning voor de uitbreiding en vernieuwing van belangrijke watervoorzieningswerken (winningen, productie, infrastructuur);
- een realisatieprogramma met inbegrip van de meerjareninvesteringsplannen en wijze van voortgangsbewaking.

Het waterleidingbedrijf stelt het plan op met inachtneming van richtlijnen, criteria en eisen ten aanzien van kwaliteitszorg, leveringszekerheid en doelmatigheid, uitgaande van de bestaande infrastructuur, rekeninghoudend met het omgevingsbeleid van rijk, provincie(s) en gemeenten, en

de beheersplannen van de waterbeheerders en afgestemd op de planning van andere waterleidingbedrijven.

De toetsing van het plan geschiedt op drie niveaus.

1. Op bedrijfsniveau bij de vaststelling van het door de Raad van Commissarissen. Overwogen wordt om voor te schrijven dat dit plan tevens aan de aandeelhouders en de verbruikersraad dient te worden voorgelegd.
2. Op regionaal niveau door de betrokken provincie of provincies, waarbij wordt getoetst aan het vigerende provinciale omgevings- en waterbeleid.
3. Op rijksniveau door de minister van VROM die beoordeelt of het plan voldoet aan de wettelijke eisen (inhoud en totstandkoming), of de continuïteit van de voorziening op middellange termijn voldoende is gewaarborgd en of de voornemens tot grote infrastructurele investeringen doelmatig zijn in relatie tot de regionale (boven-provinciale) situatie bij de watervoorziening.

De juridische vorm van de toetsing (en de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen) zal eveneens in het vervolg-traject nog nader worden uitgewerkt. Gedacht wordt aan een goedkeurings-vorm waarbij de minister het plan slechts marginaal op continuïteit en doelmatigheid toetst. De nadruk komt dan te liggen op het zodanig stellen van eisen aan de inhoud en wijze van totstandkoming dat daarmee de beoogde doelen zoveel mogelijk worden bereikt. Zo zouden met het oog op de gewenste (regionale) doelmatigheid waterleidingbedrijven kunnen worden verplicht om bij het opstellen van het plan verschillende alternatieven in beeld te brengen. Ook zou de mogelijkheid kunnen worden geschapen om op regionaal niveau gezamenlijk een samenhangend bedrijfsplan tot stand te brengen.

Wat de verhouding tussen toetsing door de provincie(s) en minister betreft het volgende. Alleen de provincies toetsen aan het omgevingsbeleid. Ze geven in dat verband aan of het bedrijfsplan daarbinnen past danwel, indien dat niet het geval is, of ze al dan niet de intentie hebben hun omgevingsplannen daaraan aan te passen. Het oordeel van de provincies is uitgangspunt bij de toetsing door de minister. Indien het bedrijfsplan niet past binnen het omgevingsbeleid en de provincie zijn beleid daaraan niet wil aanpassen, zal de minister het plan niet kunnen goedkeuren omdat de continuïteit dan onvoldoende is gewaarborgd.

3.7 Doelmatigheid

Organisatie toezicht

De wijze waarop de doelmatigheidstoetsing precies wordt georganiseerd moet nader worden gezien. Overwogen wordt om de uitvoering van de benchmarking en andere aspecten van het toezicht op doelmatigheid onder te brengen bij een aparte toezichthouder die opereert onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Daarbij wordt niet gedacht aan een speciaal daarvoor ingesteld zelfstandig bestuursorgaan, maar mogelijk aan een ambtelijk toezichthouder naar het voorbeeld van de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet zoals voorzien in het ontwerp van de nieuwe Elektriciteitswet. Ook een certificatiesysteem zou in dit verband een optie kunnen zijn. Het toezicht op doelmatigheid zal in beginsel niet worden gekoppeld aan het kwaliteitstoezicht. Er kan immers strijdigheid ontstaan tussen doelmatigheid en kwaliteit waardoor de primaire toetsing vanuit het oogpunt van de volksgezondheid zou kunnen worden gecompromitteerd.

Bedrijfsplan

Bij toetsing op doelmatigheid van de watervoorziening (op macro niveau) gaat het feitelijk om twee verschillende aspecten. Op de eerste plaats een toetsing of de voorgenomen grote investeringen in de infrastructuur wel doelmatig zijn tegen de achtergrond van de regionale, boven-provinciale situatie. Het bedrijfsplan zou hierover voldoende duidelijkheid moeten verschaffen. Hiervoor is al uitgebreid ingegaan op de wijze waarop de toetsing van het bedrijfsplan gestalte zou kunnen krijgen.

Eigenlijk is een dergelijke toetsing op doelmatigheid niet nieuw. Ook bij de ministeriële goedkeuring van het middellange termijnplan van de bedrijfstak, het VEWIN-Tienjarenplan, werd de doelmatigheid van de bedrijfstakplanning bezien.

Benchmarking

Op de tweede plaats zal de efficiency van individuele waterleidingbedrijven worden beoordeeld door de prestaties van een bedrijf af te meten aan die van de andere bedrijven in de sector. Daarvoor wordt een systeem van maatstafvergelijking (benchmarking) opgezet.

Het gaat daarbij zowel om de prestaties op financieel gebied, waaronder aspecten als prijs, kosten, investeringen en vermogen, alsook om andere relevante aspecten zoals de prestaties op het gebied van kwaliteit (van het water en de voorziening), op milieugebied (waterbesparing en bescherming bronnen) en de service aan de klanten. Waterleidingbedrijven zullen daartoe alle relevante informatie moeten verschaffen. Naar verwachting zullen bedrijven onder invloed van een openbaar gemaakte vergelijking zelf hun prestatieniveau gaan verbeteren. Een dergelijk proces zou dan op termijn kunnen leiden tot een sectorbrede verhoging van de doelmatigheid (in brede zin). De overheid zal daarop toezien en zondig dwingende aanwijzingen aan (individuele) bedrijven geven. Ook zal door middel van normerende taakstellingen een verbetering van het prestatieniveau kunnen worden afgedwongen.

Het systeem van benchmarking zal ten behoeve van de wettelijke regeling nog nader worden uitgewerkt. De bedrijfstak heeft inmiddels aangegeven zelf een systeem van benchmarking te willen opzetten. Bij de ontwikkeling van het wettelijk systeem zal daarom de bedrijfstak worden betrokken en wordt zo mogelijk gebruik gemaakt van de kennis en ervaring met vrijwillige benchmarking in de sector.

Nagegaan zal worden of door middel van certificering en accountantsverklaringen de toetsing met behulp van maatstafvergelijking in de praktijk beperkt kan blijven.

Uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet zal het systeem van benchmarking worden geëvalueerd.

3.8 Marktwerking

Onderzoek naar marktwerking bij drink- en huishoudwater

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven krijgen waterleidingbedrijven voor de voorziening van drinkwater en ook van huishoudwater een exclusief recht (concessie). De doelmatigheid zal worden bevorderd door verplichte benchmarking en toezicht (zie paragraaf 3.7). De werking van het systeem van benchmarking zal uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Waterleidingwet worden geëvalueerd. Voorts zal worden onderzocht worden of op termijn invoering van marktwerking voor de Nederlandse situatie wenselijk is. Uitgangspunt daarbij is dat de activa (leidingen en installaties) in handen van de overheid blijven. De marktwerking zal dus

alleen de operationele taken van de waterleidingbedrijven betreffen (de exploitatie van de voorziening).

In het kader van het onderzoek zullen verschillende vormen van marktwerking in beschouwing worden genomen. Op de eerste plaats zal daarbij de situatie, ervaringen en ontwikkelingen in Engeland en Frankrijk worden geanalyseerd.

In Engeland en Wales is de drinkwatervoorziening sinds 1989 geprivatiseerd. Daarbij zijn niet alleen de operationele taken maar ook de leidingen en installaties in private handen overgegaan. Van echte marktwerking (concurrentie) is hier nauwelijks sprake, omdat de private bedrijven een monopoliepositie in hun voorzieningsgebied bezitten. Wel kunnen de ervaringen met prijsregulering (maatstafconcurrentie) in Engeland waardevolle informatie opleveren. Dat geldt ook voor het streven om in Engeland tot meer concurrentie tussen de waterbedrijven komen. Zo zijn de mogelijkheden tot concurrentie bij nieuwe projecten vergroot (zogenaamde inset appointments). Ook bestaan er plannen om het gebruik maken van het leidingnet door andere waterdistributeurs dan de eigenaar van het net mogelijk te maken (common carrier of third party access).

In Frankrijk zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. De meeste gemeenten (circa 75%) hebben deze taak evenwel uitbesteed aan een van de private waterbedrijven. Anders dan in het Engelse model zijn de gemeenten eigenaar van de leidingen en installaties. Ten aanzien van de uitbesteding van de operationele taak zijn globaal twee hoofdvormen de onderscheiden (er komen ook mengvormen voor). Uitbesteding via relatief kortdurende contracten (affermage contracten, duur zo'n 12 jaar), waarbij de gemeenten zelf de benodigde investeringen in leidingen en installaties voor hun rekening nemen en langdurige contracten (concession contracten, looptijd van 25 tot 30 jaar), indien grote investeringen in leidingen en installaties onderdeel uitmaken van de uitbestedings-overeenkomst. Na afloop van het contract gaat de eigendom van de nieuwe leidingen of installaties over naar de overheid.

In verband met het gekozen uitgangspunt (infrastructuur dient in handen van overheid te blijven) lijkt een vorm van marktwerking waarbij (delen van) de operationele taak van waterleidingbedrijven wordt aanbesteed voor de Nederlandse situatie een optie die nader onderzoek verdient. Daarbij zal wel rekening moeten worden gehouden met de afwijkende Nederlandse organisatiestructuur waarin thans op een enkele uitzondering na sprake is van verzelfstandigde overheidsbedrijven in de vorm van overheids-NV's. Mogelijke opties in dit verband zijn aanbesteding van operationele taken door waterleidingbedrijven zelf (uitbestedingsmodel) of aanbesteding van exploitatie-concessies door de rijksoverheid.

Op de tweede plaats zullen de ervaringen en ontwikkelingen in andere leidinggebonden nutssectoren worden geanalyseerd. Daarbij zal met name gekeken worden naar de ervaringen met het netwerkbeheer en vrije toegang tot het netwerk zoals thans is voorzien in de ontwerp-nieuwe Elektriciteitswet.

Ook zullen in het onderzoek de evaluaties van marktwerking bij (de experimenten met) het huishoudwater en industriewater worden betrokken.

Daarnaast zal in het onderzoek ook specifiek aandacht worden besteed aan de technologische ontwikkelingen in de waterleidingsector. Met name op het gebied van de membraan-technologie bestaan hoog gespannen verwachtingen. Op dit moment is deze technologie, behalve voor sommige industriële toepassingen, nog niet concurrerend met de conventionele technieken. De verwachting is dat dit binnen 10 tot 20 jaar

wel het geval zal zijn. Daardoor zou de afhankelijkheid van de infrastructuur, ook bij de watervoorziening aan huishoudens, sterk kunnen verminderen. Door middel van decentrale zuivering in kleine installaties zou de zuivering dichtbij de klant kunnen plaatsvinden en hoeft ook watertransport over langere afstanden (kwaliteitsverlies) geen (technisch) probleem meer op te leveren. Een grootschalige overschakeling op deze technologie zal niet alleen de mogelijkheden tot marktwerking doen toenemen, maar kan zelfs fundamentele aanpassingen van de organisatiestructuur van de waterleidingsector noodzakelijk maken. Andere relevante technologische ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld de zogenaamde «pijp in pijp»-systemen, waarbij in bestaande leidingen een kleinere leiding wordt gebracht. Dit zou op termijn een alternatief kunnen vormen voor de kostbare aanleg van een tweede leidingnet.

Om een verantwoorde afweging en besluitvorming mogelijk te maken maken, zullen alle relevante aspecten van het invoeren van marktwerking zo volledig mogelijk in beeld worden gebracht. Daarbij zal in elk geval aandacht worden besteed aan de effecten voor het prijsbeleid, op de volksgezondheid (kwaliteit en leveringszekerheid), het milieu (zoals waterbesparing en bronbescherming) en het overheidstoezicht. Er zal een vergelijking gemaakt worden tussen mogelijke opties voor marktwerking en de situatie van overheidsmonopolie met verplichte benchmarking. Daartoe zullen de resultaten van de aangekondigde evaluatie van de benchmarking (zie paragraaf 3.7) bij dit onderzoek betrokken.

Omvang vrije markt bij industriewater

Gekozen is voor een gefaseerde invoering van een vrije markt voor industriewater. In eerste instantie zullen alleen grootverbruikers vrij zijn hun leverancier te kiezen (de grens wordt op basis van nader onderzoek nog bepaald, momenteel wordt gedacht aan een verbruik van meer dan 100 000 m³ per jaar). Voor de levering van drinkwater en ander water voor huishoudelijk gebruik (huishoudwater) en (voorlopig) ook industriewater beneden de vastgestelde grens krijgen de waterleidingbedrijven een monopoliepositie. Het is de intentie die grens geleidelijk te verlagen. Verder zal in bepaalde situaties ook voor leveringen van industriewater beneden deze grens of voor sommige gecombineerde leveringen van industrie- en drink/huishoudwater concurrentie worden toegelaten. Daartoe zal vrijstelling of ontheffing van het exclusief recht van een waterleidingbedrijf kunnen worden verleend. Gedacht wordt aan de volgende gevallen.

- Gecombineerde leveringen van in hoofdzaak industriewater met een klein deel drink- of huishoudwater, indien de kwaliteit van het drink- of huishoudwater bij de gebruiker is gewaarborgd.
- Nieuwe leveringen van industriewater die onderdeel uitmaken van een industriewaterproject.
- Bestaande leveringen van industriewater, indien het waterleidingbedrijf niet binnen redelijke termijn aan de specifieke behoefte van een bedrijf kan voldoen en wanneer er geen onevenredige gevolgen voor de openbare watervoorziening zijn.
- Produceren en distribueren van drinkwater en huishoudwater ten behoeve van het eigen bedrijf, indien de kwaliteit van het drink- en huishoudwater voldoende is gewaarborgd. Dit ziet op situaties waarbij door derden industriewater wordt geleverd waarna op het bedrijf zelf een verdere zuivering tot de gewenste kwaliteiten plaatsvindt.

Scheiding nutstaken en marktactiviteiten

Waterleidingbedrijven krijgen een wettelijk monopolie voor hun specifieke nutstaak. Wanneer deze bedrijven tegelijkertijd ook marktactiviteiten

verrichten, is een transparante scheiding tussen nuts- en marktactiviteiten noodzakelijk, zowel ter bescherming van de gebonden klanten als ter voorkoming van oneerlijke concurrentie.

De nutstaak van waterleidingbedrijven omvat overigens meer dan de primaire taak, het verzorgen van de (drink)watervoorziening. Ook andere activiteiten, zoals het stimuleren van waterbesparing, die binnen hun wettelijke taakopdracht (zie paragraaf 3.3) worden verricht vallen daaronder.

Daarnaast verrichten waterleidingbedrijven in het kader van een brede maatschappelijke taakopvatting ook andere activiteiten die nauw samenhangen met hun nutstaak zoals participatie in ontwikkelingsprojecten en het beheren van natuurerreinen. Dit past bij de maatschappelijke functie van de waterleidingsector. Daarbij dient in elk geval via de boekhouding voldoende inzicht te worden gegeven over de mate waarin deze activiteiten beslag leggen op de middelen van het bedrijf.

Daar waar sprake is van (deelname in) marktactiviteiten zullen verdergaande eisen worden gesteld. Met name wordt daarbij gedacht aan activiteiten als het zuiveren van afvalwater voor bedrijven en exploitatie en beheer van installaties van derden. Het is echter niet ondenkbaar dat ook sommige van de hiervoor genoemde maatschappelijke activiteiten als marktactiviteiten moeten worden aangemerkt. Dergelijke activiteiten dienen in beginsel te worden ondergebracht in een afzonderlijke organisatie (aparte rechtspersoon).

Voor wat betreft de leveranties van industriewater door waterleidingbedrijven op de vrije markt, zal voorlopig worden volstaan met het eisen van een transparante kostentoekening en een gescheiden boekhouding. Afhankelijk van de ervaringen met concurrentie bij industriewater en de verdere ontwikkelingen op het gebied van marktwerking, kan op termijn ook voor leveringen van industriewater door waterleidingbedrijven een organisatorische scheiding verplicht worden.

Hoe de scheiding tussen de verschillende activiteiten van waterleidingbedrijven uiteindelijk vorm zal krijgen, is afhankelijk van verdere besluitvorming in het kader van het MDW-project «Markt en overheid». Thans wordt onderzocht op welke wijze de aanbevelingen uit het MDW-rapport van de werkgroep Cohen voor de waterleidingsector moeten worden vertaald. Daarbij zal rekening worden gehouden met de specifieke karakteristieken van het product en de productie evenals met de huidige bedrijfsstructuur en de mogelijkheden voor een vrije markt.

Gebruik infrastructuur voor gebonden klanten én vrije markt

In de huidige situatie wordt voor de productie, het transport en de distributie zowel van drinkwater als van industriewater (van drinkwaterkwaliteit) veelal gebruik gemaakt van dezelfde infrastructuur. Uit het oogpunt van milieu, ruimtelijke ordening en economie, levert het grote voordelen op indien deze infrastructuur ook in de toekomst zowel ten behoeve van de gebonden klanten (drinkwater en huishoudwater) als voor de vrije markt (industriewater) kan worden gebruikt. Dit geldt niet alleen in geval van bestaande maar ook voor nieuw aan te leggen infrastructuur. Het benutten van deze voordelen moet dan ook onder de nieuwe wet mogelijk blijven. Met het oog op de belangen van de gebonden klanten en de goede werking van de markt voor industriewater, zal ook in deze situatie monopolie en markt goed moeten kunnen worden onderscheiden. Daarvoor is tenminste een transparante kostentoedeling en boekhoudkundige scheiding noodzakelijk. Of er nog verdergaande

voorzieningen dienen te worden getroffen, is eveneens afhankelijk van de uitkomsten van het hiervoor genoemde MDW-onderzoek.

3.9 Mededinging

Waterleidingbedrijven mogen naast hun nutsactiviteiten ook de levering van industriewater op de vrije markt (blijven) verzorgen. Zowel ter bescherming van de gebonden klanten als met het oog op een eerlijke concurrentie wordt voor die gevallen een gescheiden boekhouding verplicht gesteld en zal een transparante en realistische kostentoerekening moeten plaatsvinden. Verder zullen waterleidingbedrijven in elk geval eventuele branche-vreemde marktactiviteiten in een aparte onderneming moeten onderbrengen. Of nog andere, verdergaande voorzieningen noodzakelijk zijn, hangt af van de uitkomsten van het vervolgonderzoek dat thans in het implementatietraject van het MDW-project «Markt en overheid» plaatsvindt (werkgroep Cohen).

Omdat hier in feite ook mededingingsaspecten in het geding zijn, zal bij de vormgeving van de wetgeving en het toezicht daarop afstemming met de algemene mededingingswetgeving plaatsvinden. Daarbij zal worden uitgegaan van het afwegingskader dat momenteel in MDW-verband voor het toezicht op nutsbedrijven wordt ontwikkeld (werkgroep «Toezicht op nutsvoorzieningen»).

Voor andere aspecten die zich op het gebied van mededinging in de waterleidingsector kunnen voordoen, wordt geen specifieke regeling in de nieuwe Waterleidingwet voorzien. De algemene mededingingswetgeving biedt namelijk reeds uitgebreide mogelijkheden. Op grond van de Mededingingswet kan bijvoorbeeld worden opgetreden tegen misbruik van economische machtspositie, prijsafspraken en marktverdelingsregelingen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit functioneerde daarbij als generieke toezichthouder.

3.10 Beleidsbrief

Zoals in het Beleidsplan DIV is aangekondigd, zal het parlement periodiek worden geïnformeerd over de stand van zaken en ontwikkelingen bij de openbare watervoorziening en het beleid van het kabinet ter zake. In de nieuwe wet zal in dat verband worden opgenomen dat de minister van VROM het parlement iedere vier jaar een beleidsbrief toezendt, waarin het vigerende beleid wordt geëvalueerd, belangrijke ontwikkelingen worden aangegeven en zondig nieuw of aanvullend beleid kenbaar wordt gemaakt.

BIJLAGE: Vergelijkend overzicht huidige en nieuwe Waterleidingwet

Onderwerp	huidige Waterleidingwet	Beleidsplan DIV/ brief Minister 1-4-'97	nieuwe Waterleidingwet/ Hoofdlijnennotitie
Werkingsfeer			
uitgangspunt	beschermen gezondheid van de afnemers van drinkwater, zoals dat door waterleidingbedrijf aan hoofdkraan geleverd wordt	–	– beschermen gezondheid gebruikers leidingwater zoals dat uit de kraan komt (voor consumptie of huishoudelijk gebruik), onafhankelijk van vraag wie dat water beschikbaar stelt – soms (aanvullende) regulering vereist
particuliere leidingstelsels	–	–	– in pandig: bezien of met Bouwbesluit behoud waterkwaliteit gewaarborgd is; evt. in Waterleidingwet (nader) regelen – buiten gebouwen: eigenaar moet tapwater periodiek laten onderzoeken; evt. ook eisen aan installatie/onderhoud – aanbieder moet tapwater periodiek laten onderzoeken; evt. ook onderzoek bron – waar tevens groot leidingnet, worden onderzoeksverplichtingen afgestemd
eigen voorzieningen van drink- of huishoudwater	–	–	
Taken en rechten waterleidingbedrijf			
taakopdracht	–	[in BDIV zijn taken waterleidingbedrijf weergegeven] – bijdragen aan doelstellingen milieubeleid is kerntaak waterleidingbedrijven – bezien of werkterrein waterleidingbedrijf uitgebreid kan worden met milieutaken in verlengde primaire taak	expliciete taakopdracht in wet: – betrouwbare en duurzame watervoorziening tegen zo laag mogelijke kosten en op maatschappelijk verantwoorde wijze – bevorderen doelmatig watergebruik door bedrijf zelf en de verbruikers – bijdragen aan bescherming bronnen – bevorderen veilig gebruik aangesloten installaties en toestellen – waterleidingbedrijven exclusieve concessie voor drink- en huishoudwater: min. 20 jaar voor eigendom/beheer en max. 10 jaar voor exploitatie. – in specifieke situaties vrijstelling of ontheffing exclusief recht waterleidingbedrijf – bevoegdheid verlenen concessie bij Rijk – industriewater: gefaseerde invoering vrije markt, eerst alleen grootverbruikers (100 000 m ³ /jaar?; grens wordt onderzocht), later verlaging grens – huishoudwater: mogelijk experimenten met marktwerking onder verantwoordelijkheid waterleidingbedrijven – drink- en huishoudwater: binnen 5 jaar na inwerkingtreding wet analyse en besluitvorming over evt. concurrentie bij exploitatie watervoorziening voorwaarden verkrijging concessie: – overheidseigendom – leveringsplicht gebonden klanten – verantwoordelijkheid winning t/m distributie in één hand – beperkingen aan winstuitering ten aanzien van de waternutsactiviteiten.
toekenning exclusief recht	exclusief recht o.g.v. reorganisatieplan, tenzij sprake is van provinciale concessie of vergunning o.g.v. waterleidingverordening	in wet zal expliciete en transparante regeling worden getroffen, waarbij toewijzing door Rijk één van de mogelijkheden is.	
nutskarakter en overheidseigendom	–	– openbaar nutskarakter dient gewaarborgd; huidige overheden-eigenaren moeten zeggenschap houden – nutskarakter/overheidseigendom evt. wettelijk vastleggen	

Onderwerp	huidige Waterleidingwet	Beleidsplan DIV/ brief Minister 1-4-'97	nieuwe Waterleidingwet/ Hoofdlijnennotitie
scheiding nutstaken en marktactiviteiten	–	<ul style="list-style-type: none"> – substantiële extra milieutaken (bijv. natuurbeheer buiten waterwingebied): externe financieringsbron – commerciële activiteiten: niet ten koste nutsfunctie/ huishoudens of leiden tot ongelijke concurrentie met particuliere ondernemingen – bezien of, en onder welke voorwaarden, sprake kan zijn van samenwerking voor industrie-watervoorziening en zuivering bedrijfsafvalwater 	<ul style="list-style-type: none"> – maatschappelijke activiteiten, gerelateerd aan nutstaak (bv. ontwikkelingsprojecten, natuurbeheer): transparante boekhouding – marktactiviteiten (o.a. zuivering bedrijfsafvalwater, exploitatie particuliere installaties) en maatschappelijke activiteiten in concurrentie: in aparte rechtspersoon – levering industriewater op vrije markt: vooralsnog transparante kostentoekening en gescheiden boekhouding; op termijn evt. organisatorische scheiding – scheiding activiteiten afhankelijk van besluitvorming in MDW-kader – vormgeving wet en toezicht: afstemmen met algemene mededingingswetgeving – tenminste transparante kostentoe- deling en boekhoudkundige scheiding, afhankelijk van MDW-onderzoek evt. verdergaande voorzieningen – waterleidingbedrijf stelt verbruikers- raad in, die adviseert over bedrijfs- beleid
gebruik infrastructuur voor gebonden klanten én vrije markt	–	–	
verbruikersraad	–	–	
Kwaliteit			
kwaliteitseisen oppervlaktewater	o.g.v. wet zijn eisen gesteld aan te gebruiken oppervlaktewater, i.v.m. EG-richtlijnen	–	o.g.v. wet worden eisen gesteld aan te gebruiken oppervlaktewater, in verband met EG-richtlijnen
kwaliteitseisen drinkwater	o.g.v. wet zijn kwaliteitseisen gesteld aan drinkwater, waarbij EG-Drinkwaterrichtlijn randvoor- waarde vormt	<ul style="list-style-type: none"> – beschermingsniveau consument tenminste op huidige niveau hand- haven. – Beleidsstandpunt infectie-risico virussen en protozoa bij herziening wet betrekken. – vanuit volksgezondheidsbelang wordt noodzaak tot regulering kwaliteitsborging warm water voor huishoudens bezien 	o.g.v. wet worden kwaliteitseisen gesteld aan drinkwater, waarbij (herziene) EG-Drinkwaterrichtlijn rand- voorwaarde vormt
kwaliteitseisen huis- houdwater	–		<ul style="list-style-type: none"> – o.g.v. wet zullen kwaliteitseisen worden gesteld aan huishoudwater, rekening houdend met de beoogde toepassing van het water en onbe- doelde consumptie – hiernaar wordt thans onderzoek gedaan
waarborging kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> – zorgplicht waterleidingbedrijf – voorschriften m.b.t. inrichting/ gebruik middelen en werkzaamhe- den 	bij voorbereiding herziening wet wordt bezien of gecertificeerde kwaliteitssystemen verplicht worden	waterleidingbedrijf moet beschikken over gecertificeerd (of vergelijkbaar) kwaliteitszorgsysteem
chemicaliën en materia- len	–	<ul style="list-style-type: none"> – beoordelingssysteem uit Inspectie-richtlijn 92-04 krijgt wette- lijke basis. – daarbij wordt ministeriële bevoegdheid tot aanwijzing keuringsinstituut vastgelegd – bij wijziging wet zal worden bezien of de bij erkenning gehanteerde criteria wettelijk moeten worden vastgelegd 	<ul style="list-style-type: none"> – zorgplicht waterleidingbedrijven, waarbij ze bijv. met Kiwa-ATA certifi- caat moeten aantonen dat gebruikte chemicaliën en materialen kwaliteit drinkwater niet aantasten
erkenning laboratoria	alleen door Minister VROM erkend laboratorium mag water onderzoe- ken	–	<ul style="list-style-type: none"> – huidige ministeriële erkenning wordt vervangen door accreditatiepro- gramma, waarin criteria voor ministe- riële erkenning zijn opgenomen – controle op toepassing kwaliteits- systeem door certificerende instelling – toezicht op naleving wet door RIMH, die door waterleidingbedrijf geïnfor- meerd moet worden en zonodig kan optreden (aanwijzing, initiëren bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties)
toezicht op kwaliteit	door RIMH, die door waterleidingbe- drijf geïnformeerd moet worden en zonodig kan optreden (aanwijzing, initiëren bestuurs- en strafrechtelijke sancties)	–	

Onderwerp	huidige Waterleidingwet	Beleidsplan DIV/ brief Minister 1-4-'97	nieuwe Waterleidingwet/ Hoofdpijnennotitie
Leveringszekerheid op korte en lange termijn			
leveringszekerheid op korte termijn (operationele leveringszekerheid)	zorgplicht voor waterleidingbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> – VEWIN-voorstel voor kwantitatieve norm leveringszekerheid in wet – waterleidingbedrijven verplicht leveringszekerheidsplan op te stellen 	<ul style="list-style-type: none"> – zoveel mogelijk aansluiten bij initiatieven bedrijfstak/zelfregulering – centraal staat leveringszekerheidsplan, waarin aangegeven hoe bij uitval van middelen te handelen om watervoorziening zoveel mogelijk veilig te stellen – vormgeving moet nog worden uitgewerkt
nooddrinkwatervoorziening	–	<ul style="list-style-type: none"> – verantwoordelijkheid waterleidingbedrijven – wordt onderdeel beschermingsplan waterleidingbedrijf 	<ul style="list-style-type: none"> – in leveringszekerheidsplan ook nood-(drink)watervoorziening regelen, om bij langdurige storing minimumhoeveelheid drinkwater (en evt. water voor sanitaire en hygiënische doeleinden) te leveren
bescherming waterleidingbedrijf	waterleidingbedrijf vormt beschermingsorganisatie en stelt beschermingsplan op	regeling aanpassen aan gewijzigde inzichten/uitgangspunten inzake crisissomstandigheden	– bezien wordt of beschermingsplan eveneens kan worden opgenomen in leveringszekerheidsplan
leveringszekerheid op lange termijn (continuïteit van de leveringszekerheid)	VEWIN stelt elke 4 jaar Tienjarenplan op, dat heel Nederland omvat en goedkeuring Minister behoeft	TJP wordt vervangen door plicht waterleidingbedrijf om plan op te stellen m.b.t. veiligstelling watervoorziening in distributiegebied	<ul style="list-style-type: none"> – waterleidingbedrijf stelt elke 4 jaar bedrijfsplan op voor middellange termijn, met prognose waterbehoefte, beleid om leveringszekerheid in toekomst te waarborgen, planning van werken, realisatieprogramma (incl meerjaren investeringsplannen) en voortgangsbewaking – nader onderzoek naar wettelijke eisen m.b.t. inhoud/totstandkoming bedrijfsplan – toetsing leveringszekerheidsplan: RIMH – toetsing bedrijfsplan: commissarissen/ aandeelhouders/ verbruikersraad, provincie (omgevings/waterbeleid) en Minister
toezicht op leveringszekerheid op korte en lange termijn	<ul style="list-style-type: none"> – RIMH (aanwijzing, initiëren sancties) – Minister VROM (goedkeuring TJP) 	–	
Doelmatigheid			
schaalvergroting	door opstellen en uitvoeren provinciale reorganisatieplan	<ul style="list-style-type: none"> – verdere schaalvergroting (6 à 10 bedrijven) is nodig i.v.m. versterking bedrijfstak. – indien ontwikkeling stagneert, moet nieuwe wet instrumenten bevatten 	<ul style="list-style-type: none"> – geen gedwongen schaalvergroting – doelmatigheidsinstrumenten (benchmarking, toetsing grote infrastructurele investeringen) bevorderen strategische samenwerking, wat kan leiden tot optimalisering schaalgrootte
andere doelmatigheidsinstrumenten	–	vanuit monopoliekarakter drinkwatervoorziening bij herziening wet ook aandacht voor bevorderen doelmatigheid (bijv. door toezicht op tarieven, concurrentieprikkels en uitbesteding)	<ul style="list-style-type: none"> – introductie benchmarking: verbetering prestatieniveau afdwingbaar via aanwijzing en normerende taakstelling; systeem wordt nog nader uitgewerkt – onderzoek naar marktwerkingsvormen (o.a. uitbesteden exploitatie) – binnen 5 jaar evaluatie van benchmarking en onderzoek marktwerking – via bedrijfsplan afstemming met aangrenzende waterleidingbedrijven
toezicht op doelmatigheid	–	–	<ul style="list-style-type: none"> – microniveau: toetsing bedrijfsplan door commissarissen, aandeelhouders en verbruikersraad – macro-niveau: 1) toetsing van in bedrijfsplan opgenomen grote investeringen tegen achtergrond van bovenprovinciale situatie 2) toetsing van prestaties (doelmatigheid in brede zin) op basis van maatstafvergelijking

Onderwerp	huidige Waterleidingwet	Beleidsplan DIV/ brief Minister 1-4-'97	nieuwe Waterleidingwet/ Hoofdlijnennotitie
Kabinetsbeleid kabinetsbeleid (openbare) watervoor- ziening	in BDIV, met pkb-status	BDIV wordt vervangen door perio- dieke beleidsevaluatie; pkb-status vervalt	Minister VROM zendt parlement iedere vier jaar beleidsbrief, met eva- luatie beleid, belangrijke ontwikkelin- gen en zonodig nieuw/aanvullend beleid