

Vergaderjaar 2009–2010

27 625

Waterbeleid

Nr. 153

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2009

Aanleiding

In de Voorjaarsnota 2009 (TK 2008–2009, 31 965, nr. 1, blz. 14) heeft het kabinet aangekondigd besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland. Onderdeel van de besluitvorming is het vinden van een besparing op de rijksbegroting van circa € 100 miljoen structureel vanaf 2011. Hierbij bericht ik u over de uitwerking die het kabinet hieraan geeft. Het kabinetsvoornemen is gebaseerd op een analyse en advies van de daartoe ingestelde ambtelijke werkgroep («Commissie Doelmatig waterbeheer»). In de bijlage¹ vindt u het door de commissie opgestelde onderzoek en advies. Er is tevens gebruikgemaakt van voorstellen gedaan door de waterschappen en van de resultaten van overleg met IPO en VNG. Overigens zijn het waterbeleid en de organisatie van het waterbeheer onderwerp van de brede heroverwegingen. Besluitvorming naar aanleiding van deze heroverwegingen kan invloed hebben op het beleid zoals in deze brief beschreven.

Reactie op de voorstellen gedaan door de waterschappen

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het door mij gevraagde voorstel van de waterschappen d.d. 4 november 2009 om te komen tot grotere doelmatigheid in het waterbeheer. Zij geven op deze wijze blijk van het nemen van hun verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan een gezondere financiële huishouding van de overheid in het licht van de grote opgaven waar ons land voor staat in de bescherming tegen hoog water. Het voorstel van de waterschappen maakt het mogelijk om vanaf 2011 € 100 miljoen per jaar te besparen op de rijksbegroting (uitgangspunt is € 25 mln via de muskusratbestrijding en € 75 mln via hoogwater beschermingsprogramma). Door de waterschappen in staat te stellen doelmatigheid te bereiken kunnen zij deze bedragen voor hun rekening nemen. Dit

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wordt mogelijk door taken te verleggen in de waterketen en in het watersysteembeheer.

Het spreekt het kabinet zeer aan dat het financiële vraagstuk in de context is geplaatst van een coherente visie op de wijze waarop de waterschappen ook op langere termijn hun verantwoordelijkheid willen dragen voor de uitvoering van het waterbeheer. De doelmatigheidswinst na doorvoering van de voorstellen van de waterschappen zal op termijn zelfs groter kunnen zijn, hetgeen ten goede komt aan de mitigatie van de lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven.

Kabinetsvoornemen op hoofdlijnen:

Het kabinet neemt als vertrekpunt dat de verantwoordelijkheid voor aanleg, beheer en onderhoud en bijbehorende financiering van de primaire waterkeringen in één hand wordt gelegd. Het rijk is dan verantwoordelijk voor de grote nationale waterkeringen en de waterschappen voor de primaire keringen die bij hen in beheer zijn. Dat bevordert doelmatige afwegingen ter zake. Daarmee wordt tevens een structurele vorm van financiering en uitvoering bereikt. Normeren en toetsen gebeurt door het rijk. Thans financiert het rijk ook aanleg en verbetering van primaire keringen in beheer bij waterschappen. Om te voorkomen dat de waterschapsheffingen door deze verschuiving stijgen, zal tegenover de toename van de uitgaven voor primaire keringen een doelmatigheidswinst staan die in de afvalwaterketen bereikt kan worden (door rioolbeheer en waterzuivering te integreren). Op die manier wordt bereikt dat per saldo de lasten van burgers en bedrijven als gevolg van deze taakverlegging niet zullen stijgen en zo mogelijk zullen dalen. Het kabinet neemt daartoe als vertrekpunt om in de afvalwaterketen de uitvoering te integreren, respectievelijk onder één regie te brengen. Hier valt de grootste doelmatigheidswinst te behalen.

Naast deze taakverlegging in de waterketen en rond de primaire keringen wil het kabinet de samenwerking tussen RWS en de waterschappen vergroten, het aantal waterschappen verminderen en de rolverdeling tussen provincies, gemeenten en waterschappen verder aanscherpen.

De samenhang tussen de voorstellen is cruciaal. De uitvoering kan vrijwel geheel binnen de bestaande bestuurlijke organisatie worden uitgevoerd. Om de voorgenomen taakverlegging vast te leggen zal waar nodig aanpassing van wetgeving plaatsvinden. Vooruitlopend hierop worden bestuurlijke afspraken gemaakt.

Hiermee aanvaardt het kabinet het voorstel van de waterschappen om de taakstelling van €100 miljoen structureel vanaf 2011 te realiseren door de kosten van de bestrijding van muskusratten en een deel van de kosten voor het hoogwaterbeschermingsprogramma op zich te nemen.

Relatie met de heroverwegingen

Door het IPO en de VNG is gewezen op de context van de heroverwegingen die thans in voorbereiding zijn. Daarin wordt immers ook gekeken naar de bestuurlijke inrichting van Nederland. De ambtelijke werkgroepen zijn gevraagd om brede analyses te maken om besparingen te vinden. Het kabinet acht het echter noodzakelijk dat de doelmatigheidswinst die nu bereikt kan worden in het waterbeheer snel gerealiseerd wordt en beschouwt deze aanpak niet strijdig met de verkenning van mogelijke veranderingen in de bestuurlijke organen die op langere termijn hun beslag kunnen krijgen.

De uitwerking van de in deze brief verwoorde voornemens vindt plaats in

de komende maanden. In de bijlage is een nadere toelichting opgenomen. Voor 1 april 2010 wil het kabinet concrete uitvoeringsvoorstellen gereed hebben.

Daartoe worden de betrokken overheden uitgenodigd een gezamenlijke bijdrage te leveren. Het kabinet hecht sterk aan een optimale samenwerking tussen de bij het waterbeheer betrokken bestuursorganen. Om die reden worden bij de uitwerking van het kabinetsvoornemen IPO, VNG, Unie van Waterschappen en de VEWIN betrokken.

Verkiezingen

De ontwikkeling naar een functionele, uitvoeringsgerichte organisatie heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de waterschapsverkiezingen in de toekomst vorm krijgen. Indirecte vormen van verkiezingen lijken goed te passen bij de beoogde rolverdeling tussen de waterschappen en de algemene democratische bestuurslagen van rijk, provincies en gemeenten. Zoals is aangekondigd in de brief van 19 juni jl. zal ik meerdere opties voor de toekomstige opzet van de verkiezingen op voor- en nadelen bezien.

Slot

In het waterbeheer gaat € 6 miljard per jaar om. De grote opgaven waarvoor de sector staat, maken het urgent om snel te komen tot verdere doelmatigheid. De principebesluiten die het kabinet neemt ten aanzien van de bescherming tegen hoog water, de waterketen en de samenwerking in een duidelijke bestuurlijke context bieden de waterbeheerders ruimte om tot doelmatigheidswinst te komen.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

Nadere toelichting op kabinetsstandpunt

Verdediging tegen hoog water

De doelmatigheid en rationaliteit van het waterbeheer staan in het teken van de grote opgaven die ons land heeft op het terrein van het waterbeheer. Dit kan alleen indien een adequate uitvoeringsorganisatie, gekoppeld aan een stabiele en continue financiering wordt gewaarborgd. De waterschappen gaan in de toekomst naast beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen ook aanleg en verbetering uit de watersysteemheffing financieren. Door de verantwoordelijkheid voor aanleg, beheer en onderhoud van de (primaire) waterkeringen in één hand te leggen wordt het voor de waterbeheerder mogelijk om een optimale afweging te maken tussen de eenmalige investering in dijkverbetering en de terugkerende kosten voor beheer en onderhoud. Ook wordt het daarmee eenvoudiger om bijvoorbeeld langjarige contracten met aannemers te sluiten. Dit zal de doelmatigheid vergroten. De normstelling voor veiligheid en het toezicht op de primaire keringen berust bij het rijk. Het bestuurlijk instrumentarium wordt zodanig gemaakt dat desgewenst het rijk kan ingrijpen (bijvoorbeeld bij taakverwaarlozing.) Op die manier houdt het rijk zeggenschap over de veiligheid en over omvang en tempo waarmee de benodigde verbeteringen uitgevoerd worden.

De bekostiging van de aanleg, het beheer en onderhoud vanuit de watersysteemheffing zal betrekking hebben op de keringen die in beheer zijn bij de waterschappen. De nationale infrastructuur (bijvoorbeeld de Afsluitdijk en andere grote keringen) blijft ook op de langere termijn gefinancierd uit het Deltafonds.

Bij de verdere uitwerking van de bekostiging van het waterbeheer wordt aandacht gegeven aan de gevolgen voor de hoogte en de verdeling van de lasten. De bijdrage aan de financiering van de aanleg van de primaire keringen uit de waterschapshoofden zal niet mogen leiden tot een stijging van de totale lasten gemoeid met waterbeheer voor burgers en bedrijven. Daarnaast is mogelijk bij een aantal waterschappen echter sprake van een onevenredig grote opgave. Daardoor kan het nodig zijn om een vorm van (nationale) solidariteit te organiseren (verevening.) De voorziene schaalvergroting bij de waterschappen (zoals hierna onder het kopje bestuurlijke context aangegeven) zal naar verwachting het vraagstuk van verevening tussen de waterschappen verkleinen. Ook zal door middel van normstelling en benchmarken voorkomen worden dat sprake zou zijn van onevenredige lasten. Het principe van het overdragen van de verantwoordelijkheden wordt op korte termijn doorgevoerd op basis van bestuurlijke afspraken. Daarbij wordt in beeld gebracht welke aanpassing van de wet- en regelgeving wenselijk is. Er is daarbij sprake van een periode van ingroei. De waterschappen zullen in 2011 beginnen met € 75 miljoen zelf te financieren in het lopende hoog water beschermingsprogramma. Daardoor kan 75 mln in mindering worden gebracht op deze begrotingspost.

Doelmatigheid in de waterketen

Het kabinet wil een impuls geven aan de doelmatigheid in de waterketen door het integreren van de uitvoering van rioolbeheer en afvalwaterzuivering. Doelmatigheidswinst valt te boeken door rioolbeheer en zuivering als één geheel te beschouwen. Daarmee kunnen op elkaar afgestemde investeringsbeslissingen worden genomen en kan de benodigde expertise optimaal ingezet worden. Dit effect wordt groter door tevens een goede afstemming met de levering van drinkwater te organiseren. De waterschappen geven in hun voorstel aan uitvoering van het rioolbeheer te willen verzorgen. Het kabinet wil dit voorstel in breder perspectief

beschouwen. Uitvoering door de waterschappen is één van de mogelijke vormen van uitvoering. Een andere is dat gemeenten en waterschappen via een gemeenschappelijke regeling of een gezamenlijke maatschappelijke onderneming de uitvoering van rioolbeheer en afvalzuivering regelen. Er zal ook aandacht besteed moeten worden aan de verantwoordelijkheden en financiering (rioolbelasting en zuiveringsheffing) en de relatie met de drinkwaterbedrijven.

In de uitvoering van het Bestuursakkoord Waterketen hebben de betrokken partijen reeds belangrijke stappen gezet om tot onderlinge afstemming te komen. Tijdens het meest recente bestuurlijk overleg waterketen onder voorzitterschap van de Minister van VROM is door de deelnemende partijen (Rijk, VNG, Unie van Waterschappen, VEWIN) onderschreven dat nu de stap gezet moet worden tot concrete uitvoeringsgerichte voorstellen. De VNG heeft aangegeven dat het van belang is om ook de relatie te leggen met het overige stedelijk waterbeleid. Tevens vragen zij aandacht voor beleid en instrumenten die een vergroting van de doelmatigheid belemmeren. Ook dient de zeggenschap van de gemeenten over de openbare ruimte te worden geborgd. Vanuit de drinkwaterbedrijven kan expertise worden ingebracht over ervaringen met de bedrijfsmatige wijze van werken bij de levering van drinkwater.

Het kabinet vraagt daarom de genoemde partijen om voor 1 april 2010 met uitvoeringsgerichte voorstellen te komen waarover het Rijk een besluit kan nemen.

Het kabinet geeft bij de uitwerking als randvoorwaarden mee:

- De beoogde doelmatigheidswinst wordt tijdig bereikt, om vanaf 2011 met ingroei de besparingen te kunnen gaan realiseren die nodig zijn voor de door de waterschappen aangeboden financiering;
- De activiteiten worden op een voldoende schaalniveau en op een bedrijfsmatige wijze uitgevoerd;
- In de analyse wordt naast de waterketen ook de doelmatigheid van de onder- en bovengrond, c.q. de relatie naar het beleid en beheer van de openbare ruimte meegenomen en breder naar de verantwoordelijkheid voor de stedelijke inrichting. De samenhang tussen investeringen en beheer in de riolering en de openbare ruimte is hierbij cruciaal. Een optimalisatie van de waterketen, mag niet ten koste gaan van de synergievoordelen tussen riolering en de inrichting van de openbare ruimte. De uitdaging is dus om verbinding te leggen tussen de waterketen en besluiten over de openbare ruimte.
- In de analyse moet ook aandacht worden besteed aan beleid en instrumenten die het vergroten van de doelmatigheid kunnen belemmeren.
- In de voorstellen verwacht het kabinet ook een analyse over verdergaande opties, waarbij bezien wordt of aanpassingen in de verantwoordelijkheidsverdeling («zorgplicht») en financiering (rioolbelasting/zuiveringsheffing) effectief zijn. Ook verwacht het kabinet in de voorstellen een doorkijk naar de gehele waterketen.

Stroomlijning van taken tussen waterbeheerders

Door de invoering van de Waterwet is reeds een vereenvoudiging en stroomlijning tot stand gebracht tussen de taken en overlegstructuren in het waterbeheer. Uit de voorstellen van de Unie van Waterschappen en het overleg met IPO en VNG is gebleken dat als gevolg van het sterker benadrukken van de functionele rol van waterschappen en Rijkswaterstaat er op onderdelen een beperkte verdere stroomlijning van taken tussen de diverse bestuurslagen en waterbeheerders kan worden gevonden.

Tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen zullen afspraken worden gemaakt over het overdragen van een aantal primaire en aanpalende keringen en vaarwegen die nu nog in beheer bij Rijkswaterstaat zijn. Ook zullen Rijkswaterstaat en de waterschappen afspraken maken over (regionale) samenwerking en bundeling onder andere op het gebied van kennis en inkoop.

Het Rijk steunt de intentie van de waterschappen om afspraken te maken met de gemeenten over het gezamenlijk innen van belastingen en andere praktische vormen van samenwerking, zoals bijvoorbeeld met de omgevingsdiensten.

Tussen waterschappen en provincies zullen zo mogelijk ook voor 1 april afspraken gemaakt moeten worden over overdracht van (vaar)wegen en eventuele aanvullende onderlinge afspraken om de doelmatigheid te vergroten.

Bestuurlijke context

Het kabinet staat positief tegenover het voornemen van de waterschappen te komen tot schaalvergroting. Het algemene toezicht door provincies op waterschappen kan gehandhaafd blijven, ook indien het aantal waterschappen wordt verminderd. De doelmatigheid van de waterschappen wordt daarbij versterkt door op het juiste schaalniveau (stroomgebieden) te opereren, door het delen van diensten met andere waterbeheerders en door een scherpere afbakening van de uitvoerende taken van waterschappen ten opzichte van de beleidsmatige kaders die gemeenten, provincies en Rijk stellen.

In dit verband zullen in de komende maanden voorstellen worden gedaan over het vergroten van de efficiency die bereikt kan worden door het toezicht op de waterkeringen dat nu door provincies wordt uitgevoerd volledig bij het Rijk te leggen. Ook zal de beleidsmatige rol van de provincie als algemeen bestuur versterkt worden door de leidende rol van provincie en gemeente bij de planvorming nadrukkelijker te verankeren, onder andere door het integraal opnemen van water in de provinciale planvorming vast te leggen. Versterking van die rol van de provincie biedt de waterschappen de mogelijkheid zich te concentreren op de uitvoerende en functionele taken. Dit alles mede om de bestuurlijke drukte te verminderen.