

Vergaderjaar 2012–2013

28 966

Waterketen

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2013

Naar aanleiding van de motie (Geurts en Jacobi) en een toezegging van de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu tijdens het AO van 4 juli jl. over het waterketentarieff informeer ik u over de voortgang van het waterketenbeleid. Ik zal eerst ingaan op de achtergrond van het huidige waterketenbeleid en het waterketentarieff. Vervolgens informeer ik u over de meest recente stand van zaken m.b.t. de uitvoering van het waterketenbeleid en in het bijzonder de oprichting van een onafhankelijke Visitatiecommissie onder leiding van mw. Peijs. Tenslotte stel ik u op de hoogte van de uitvoering van de motie van uw leden Geurts en Jacobi (Kamerstuk 33 400 J, nr. 11) m.b.t. de efficiencyvoordelen van waterketenbedrijven en de OESO-studie naar het Nederlandse water governance systeem.

Achtergrond van het waterketenbeleid

Het waterketenbeleid heeft een lange historie. In 2002 is de Rijksvisie Waterketen¹ geformuleerd. Uitgangspunt voor het rijksbeleid was de borging van publieke belangen. Voor de waterketen constateer ik dat de meer algemene publieke belangen zoals volksgezondheid, leveringszekerheid en milieukwaliteit in het algemeen goed zijn geborgd, maar dat verbetering mogelijk is waar het gaat om doelmatige uitvoering van de diensten en klantgerichtheid.

Naar aanleiding van het in 2002–2003 uitgevoerde Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Regionaal Waterbeheer heeft het Kabinet in februari 2004 haar standpunt² geformuleerd. Onderdeel van het kabinetsstandpunt was het voornemen om één financieringsstructuur voor de waterketen mogelijk te maken, in de vorm van één waterketentarieff gebaseerd op het waterverbruik. Het kabinet had de verwachting dat de invoering van één waterketentarieff naast transparantie voor de

¹ Kamerstuk 28 966, nr. 1

² Kamerstuk 29 428, nr. 1

gebruiker een bedrijfsmatige en daarmee doelmatige aanpak zou bevorderen.

Mede naar aanleiding van grote weerstand bij de betrokken partijen – o.m. ingegeven door praktische bezwaren – heeft het Kabinet in 2005 op verzoek van uw Kamer gekozen voor een bottom-up traject waar het de verdere uitwerking betreft. Daarbij staat het doel (vergroten doelmatigheid en transparantie) voorop en niet het middel (realisatie van waterketentarief of waterketenbedrijf).

Waterketentarief

Naar aanleiding van het IBO-advies uit 2004 heeft het kabinet een aantal wetten gewijzigd. Voor de zuiveringsheffing is het mogelijk gemaakt het drinkwaterverbruik als maatstaf te gebruiken. Ook is bij de vervanging van het rioolrecht door een gemeentelijke rioolheffing de mogelijkheid gecreëerd om de heffing voor vuilwaterafvoer te koppelen aan het drinkwaterverbruik.

Het heffen van de waterketenkosten op basis van alleen het drinkwaterverbruik was inmiddels op een meer principiële bezwaar gestuit: de hoogte van de rioolheffing wordt slechts ten dele door het drinkwaterverbruik veroorzaakt. Het verwerken van overtollig regenwater draagt voor ongeveer de helft bij aan de hoogte van de rioolheffing. Echter, deze kosten hebben geen relatie met het gebruik van drinkwater. Burgers hebben derhalve via het drinkwaterverbruik geen invloed op deze kosten. Daarom is het bij het wijzigen van het rioolrecht tevens mogelijk gemaakt om een onderscheid te maken tussen de grondslag voor de vuilwaterafvoer en de regenwaterafvoer. Daarnaast speelt een rol dat een belangrijk deel van de kosten voor riolering en zuivering vaste kosten zijn. Ook kan een overgang naar een waterketentarief (forse) lastenverschuivingen geven ten koste van bepaalde groeperingen (eenpersoonshuishoudens en de grotere huishoudens).

Er bleken meer belemmeringen te bestaan voor de invoering van één geïntegreerd waterketentarief, zoals het feit dat het drinkwatertarief geen belasting is en dat daar een BTW-tarief op rust, dat drinkwaterbedrijven geen gebruik kunnen maken van de gemeentelijke basisadministratie en dat werkprocessen wezenlijk verschillen (belastingen kennen kwijtscheldingen, worden over een kalenderjaar geheven en verlangen een aanslag; de drinkwaternota is niet gebonden aan deze belastingvoorschriften).

Bovendien geven gemeenten (en waterschappen) vaak uit doelmatigheids-overwegingen de voorkeur aan het bundelen van alle lokale heffingen in één aanslag. Tenslotte paste het opleggen van een waterketentarief door het Rijk niet meer goed in het gezamenlijk gekozen bottom-up beleid.

Op basis van deze uitkomsten is geconcludeerd dat de huidige regeling voldoende mogelijkheden biedt om het principe van de «kostenveroorzaker betaalt» door te voeren in de rioolheffing. Gemeenten kunnen een vuilwaterheffing toepassen op basis van drinkwaterverbruik én een heffing voor het afvoeren van overtollig hemelwater op basis van bijvoorbeeld perceeloppervlak. Partijen bepalen uiteindelijk zelf op welke wijze zij de heffing inrichten en hoe zij de belasting het meest efficiënt kunnen heffen en innen. Dit zou op termijn eventueel kunnen leiden tot een integrale heffing van lokale belastingen.

Voortgang waterketenbeleid en uitvoering Bestuursakkoord Water

Doelmatigheidsverbeteringen spelen een belangrijke rol in de afspraken uit het Bestuursakkoord Water, dat in 2011 ondertekend is. In het BAW is afgesproken dat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen in 2020 in totaal 450 miljoen euro besparen op de jaarlijkse kosten in de waterketen ten opzichte van de nu voorziene kosten in 2020. Dit wordt enerzijds bereikt door kosteneffectiever te investeren en anderzijds door een efficiëntere uitvoering. Innovatie, kennisdoorwerking en lokaal maatwerk zijn daarbij van cruciaal belang.

Om de afspraken uit het BAW te kunnen realiseren zijn ingrijpende veranderingen nodig. Zo gaat het bij het doelmatig uitvoeren van de wettelijke zuiveringstaak niet alleen om de kwaliteit van het gezuiverde water, maar ook om de verduurzaming van het zuiveringsproces, waarbij grondstoffen en energie teruggewonnen kunnen worden of het gezuiverde afvalwater hergebruikt. Ook moet rekening worden gehouden met regionale kenmerken en mogelijkheden. De onlangs verschenen Routekaart Afvalwaterketen 2030 maakt dit inzichtelijk. Inmiddels zijn, mede gefinancierd door mijn Ministerie, 15 kenniscoaches waterketen aangesteld. Deze kenniscoaches zijn beschikbaar voor de regio's als adviseur om proces en inhoud te ondersteunen.

Kennis is een belangrijke pijler onder het BAW. De waterketenpartners, STOWA, RIONED en KWR hebben in april 2012 een gezamenlijke kennisagenda Waterketen en Stedelijk Waterbeheer gepubliceerd: «Kennis om de goede dingen goed te doen». Kennis zal lokaal toepasbaar moeten worden gemaakt. Een belangrijke notie uit het feitenonderzoek is dat het omgaan met hemelwater en het oplossen van structurele grondwaterproblemen politieke afwegingen vraagt op lokaal niveau, die ook de bovengrondse inrichting van de openbare en particuliere ruimte raken. Zo is het naar schatting 75% goedkoper om intensieve neerslag op te vangen via bovengrondse maatregelen dan via het aanpassen van het rioolstelsel.

In het document «Water in Beeld» dat ik rond half mei aan uw Kamer zal toezenden, wordt een uitgebreider beeld gegeven van de voortgang van zowel het waterketenbeleid als de afspraken uit het Bestuursakkoord Water.

Uitwerking «stok achter de deur» afspraak uit het Bestuursakkoord Water

Met het Bestuursakkoord Water hebben de waterketenpartners zich verbonden aan het bereiken van een grotere doelmatigheid in de waterketen. Het BAW gaat hierbij uit van regionale initiatieven door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven, om elkaars kennis en kunde te benutten en gezamenlijk de waterketen te optimaliseren. Voor het geval dat regionale partners hun regierol niet of niet in voldoende mate oppakken bevat het BAW ook een afspraak over het voorbereiden van wetgeving. Deze zogenaamde «stok achter de deur» wetgeving is overgenomen uit het akkoord dat VNG en UvW in april 2010, kort na het verschijnen van het Feitenrapport, hebben gesloten. Regio's en partijen die met ambitie en energie werken aan het realiseren van de doelstellingen uit het BAW zullen niet belemmerd worden door de stok achter de deur. Deze is vooral gericht op achterblijvende regio's of partijen binnen een regio en zorgt ervoor dat het ingeslagen veranderingstraject niet vrijblijvend is.

Om invulling te geven aan deze «stok achter de deur» afspraak is in 2011 de interventieladder opgesteld. De interventieladder bevat zowel bestuurlijke als juridische elementen om druk te kunnen uitoefenen bij de uitwerking van de afspraken uit het bestuursakkoord. De interventieladder bevat een serie van maatregelen die in werking zullen treden als partijen in de regio bij voortdurend achterblijven in het uitvoeren van de BAW-afspraken.

In grote lijn bestaat de interventieladder uit drie treden:

1. het stimuleren van en elkaar onderling aanspreken op de voortgang,
2. het inzichtelijk maken van de voortgang in de regio's door een onafhankelijke visitatiecommissie,
3. het ingrijpen op basis van het generieke toezichtinstrumentarium.

De eerste trede vindt al landsdekkend plaats sinds 2010 en bestaat uit het stimuleren van de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven binnen een regio. Dit is een continu proces waaraan veel aandacht wordt besteed.

De tweede trede krijgt vorm vanaf 2013. Een deskundige en onafhankelijke Visitatiecommissie onder voorzitterschap van mw. Peijs inventariseert en beoordeelt schriftelijk de voortgang in alle regio's. Hiervoor is gezamenlijk door alle partijen een regionaal referentiekader opgesteld dat is afgeleid uit de afspraken in het BAW. Zo wordt rekening gehouden met regionale verschillen zoals fysieke omstandigheden en eerder gemaakte keuzes. Aan de hand van dit kader wordt gekeken naar de behaalde resultaten en bereikte vooruitgang. Bij onvoldoende voortgang in de regio, bezoekt de Visitatiecommissie de regio, bespreekt de bevindingen en doet verbetervoorstellen. Bij een tweede bezoek wordt beoordeeld of er voldoende voortgang is gerealiseerd. De Visitatiecommissie zal ook oog hebben voor nieuwe initiatieven en goede samenwerkingsvoorbeelden en kan ook hiervoor de regio bezoeken. De Visitatiecommissie maakt haar bevindingen en verbetervoorstellen openbaar, zowel na de schriftelijke ronde als na de bezoeken. De rapportage van de Visitatiecommissie biedt raadsleden van gemeenten en algemeen bestuursleden van de waterschappen de gelegenheid om hun dagelijks bestuur aan te spreken op de voortgang. Dit past bij de afspraken uit het BAW: partijen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen. Naar verwachting zal de Visitatiecommissie binnen één tot twee maanden van start gaan. Het streven is om het gehele visitatietraject maximaal anderhalf jaar te laten duren en het eind 2014 afgerond te hebben.

De Visitatiecommissie geeft in haar eindrapport aan welke partijen of regio's onvoldoende voortgang realiseren om de doelstellingen van het BAW te bereiken. Daarmee start de derde stap van de interventieladder: overleg in het bestuurlijke traject en uiteindelijk zo nodig actief ingrijpen. De provincies bepalen aan de hand van deze uitkomsten of intensivering van het interbestuurlijk generiek toezicht in de afvalwaterketen gewenst is.

Motie leden Geurts en Jacobi (Kamerstuk 33 400 J, nr. 11)

Een doelmatiger uitvoering van taken in de waterketen kan op meer manieren plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn het bundelen van operationeel rioleringsbeheer van gemeenten in uitvoeringsorganisaties (Aquario) of het onderbrengen van zuiveringsbeheer in een uitvoeringsorganisatie (Waterschapsbedrijf Limburg). Daarnaast zijn combinaties te bedenken van verschillende schakels in de waterketen (stichting Waternet Amsterdam), maar ook van taken in de leefomgeving (zoals wegbeheer) en van het watersysteem (zoals beheer oppervlaktewater). Een uitvoerig onderzoek naar de efficiencyvoordelen van samenwerkingsvormen heeft

plaatsgevonden in het «*Feitenonderzoek Doelmatig Beheer Waterketen (29 maart 2010)*».

Dit onderzoek geeft een goed inzicht in de besparingsmogelijkheden in de waterketen. Naar aanleiding van de door de leden Geurts en Jacobi ingediende motie, heb ik opdracht gegeven om dit feitenonderzoek te actualiseren. Op basis daarvan kan ik bezien welke maatregelen op dit moment mogelijk en wenselijk zijn om de samenwerking in de waterketen verder te stimuleren.

Ook heb ik naar aanleiding van de tekst in het regeerakkoord over de positie van de waterschappen, afspraken gemaakt met de bestuurlijke partijen op het vlak van het waterbeheer (IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin). Afgesproken is dat deze partijen vanuit een *inhoudelijke* invalshoek de gewenste organisatie van taken op de lange termijn zullen bekijken.

OESO-studie naar Nederlandse water governance systeem

Naast hun bijdragen aan de actualisatie van het feitenonderzoek dragen partijen ook bij aan een studie van de OESO naar de organisatie van het waterbeheer die begin 2014 gereed moet zijn. Daarbij wordt bekeken of het Nederlandse water governance systeem robuust genoeg is om adequaat te kunnen reageren op lange termijnontwikkelingen op het financiële, ecologische, sociale en demografische vlak. De waterketentaken worden op mijn verzoek in deze studie uitdrukkelijk meegenomen. Na het beschikbaar komen van de OESO-studie zal ik mijn reactie daarop naar de Tweede Kamer sturen. Hierbij zal ik de resultaten van het geactualiseerde feitenonderzoek betrekken, alsmede de voor eind 2013 aangekondigde tussenevaluatie van het Bestuursakkoord Water.

Tot slot

Vrijwel overal in het land zijn en worden stappen gezet ter implementatie van de afspraken van het BAW. De uitdaging is om de komende periode vervolgstappen te zetten die de samenwerking in de keten zullen verankeren. Ik zal u hierover blijven informeren, via de voortgangsrapportages over het BAW in «Water in Beeld», via de uitkomsten van de voor eind 2013 voorzien tussenevaluatie van het BAW en via mijn reactie op het begin 2014 te verschijnen rapport van de *OESO Policy Dialogue*.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus