

DOELMATIG WATERBEHEER

Commissie Doelmatig Waterbeheer
Voorstel op hoofdlijnen ten behoeve van kabinet
Bijlage bij kabinetsstandpunt "Doelmatig waterbeheer"

DOELMATIG EN RATIONEEL WATERBEHEER: VOORSTEL OP HOOFDLIJNEN.

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. De opdracht

In de Voorjaarsnota 2009 heeft het kabinet aangekondigd besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie en bestuur van het waterbeheer in Nederland. Aan een SG/DG-werkgroep is gevraagd een voorstel te doen. Dat voorstel moet ook gebruikt kunnen worden bij de voorbereiding van besluitvorming over een besparing van €100 miljoen op de Rijksbegroting. Verandering van de bestaande bestuurlijke organisatie is daarbij niet het oogmerk a priori. In bijlage 1 zijn de opdracht en de samenstelling van de werkgroep opgenomen. Deze managementsamenvatting bevat het voorstel op hoofdlijnen.

2. Algemene conclusies:

Kan €100 miljoen gevonden worden op de Rijksbegroting?

De werkgroep heeft in eerste instantie gezien of gerelateerd aan doelmatiger waterbeheer een besparing van €100 miljoen op de Rijksbegroting te realiseren is. Gelet op de opdracht dat de bezuiniging in 2011 zou moeten ingaan, is de bestaande bestuurlijke organisatie ("het a priori") als uitgangspunt genomen. Gekeken is naar de uitgavenkant van de begroting; er is niet bestudeerd of aan de inkomstenkant (belastingafdrachten) hogere opbrengsten mogelijk zijn. Dit levert onderstaand beeld op.

Apparaatskosten

Op de Rijksbegroting staan geen (structurele) uitgavenposten met als doel de organisatie en het bestuur van het waterbeheer te financieren. De organisatie van de waterschappen wordt uit eigen heffingen bekostigd. RWS, beheerder van het hoofdwatersysteem, is een agentschap van het rijk. Gemeenten en provincies zullen een (onbekend) deel van hun bestuurlijke/apparaatskosten voor watertaken betalen uit het Gemeente- of Provinciefonds. De waterleidingbedrijven worden uit de tarieven voor de gebruikers gefinancierd.

Taakgerelateerde uitgaven

Op de Rijksbegroting staan enkele uitgavenposten voor primaire taken op het gebied van water die door de waterbeheerders worden uitgevoerd:

De provincies krijgen een bijdrage als onderdeel van het Provinciefonds voor het bestrijden van muskusratten (circa €20 miljoen per jaar en al onderwerp van overdracht aan de waterschappen.) Deze taak zou geheel overgedragen kunnen worden aan de waterschappen.

De daarvoor verantwoordelijke provincies en waterschappen voeren de wettelijk verplichte versterking van zwakke dijken en de kust uit. Als onderdeel van het tijdelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma is wettelijk verankerd dat de voorbereidingskosten (tot maximaal 15%) voor het opstellen van uitvoeringsplannen door waterschappen en provincies voor rekening van het Rijk komen, evenals de bijbehorende investeringen (tot 2015: €85 miljoen per jaar voor de investeringen.)

De dekking van de rioolbelasting is niet in alle gemeenten 100% (recent inzicht: 97%.) Dit betekent dat een deel (schatting 3%, €30miljoen) uit eigen middelen van de gemeente (waaronder Gemeentefonds) wordt bekostigd.

De conclusie is derhalve dat er geen door het Rijk te vinden bezuiniging is van €100 mln/jaar voor doelmatiger waterbeheer vanaf 2011. Het vinden van besparingen door het wijzigen van taken van de waterbeheerders valt buiten het a priori of is niet mogelijk zonder het bestaande stelsel en de wet aan te passen.

Aanknopingspunten voor verdere verhoging van doelmatigheid op langere termijn.

De werkgroep concludeert vervolgens dat in het waterbeheer zeker belangrijke aanknopingspunten voor verhoging van de doelmatigheid en rationaliteit te vinden zijn. Dit vergt echter een aanpassing van het bestaande stelsel (verantwoordelijkheidsverdeling) en komt zodoende buiten het "a priori" van de bestaande bestuurlijke organisatie. Met de realisatie van de daarmee verbonden veranderingen is een langere periode gemoeid dan de lopende kabinetsperiode (lijkt op een "heroverweging"). Wel zouden gedurende de looptijd van het huidige kabinet de contouren kunnen worden vormgegeven op basis van richtinggevende politieke besluiten.

3. Verdere doelmatigheid is noodzakelijk

Waterbeheer = waterketen en watersysteem.

In het waterbeheer wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen de waterketen (de winning, productie en levering van drinkwater, de afvoer van gebruikt water en hemelwater via riolering en de zuivering daarvan alvorens het geloosd wordt op het oppervlakte water) en het watersysteem (de bescherming tegen hoog water, de waterkwantiteit en de algemene kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.) Bij beleid en uitvoering zijn vier bestuurslagen betrokken (Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen) en de drinkwaterbedrijven, die veelal als overheids-NV werken.

Vergroten doelmatigheid is nodig.

De werkgroep constateert dat het belang van het vergroten van de doelmatigheid en de rationaliteit in het waterbeheer groot is. Er is thans circa €6 miljard per jaar met de uitvoering van het waterbeheer gemoeid. De sector staat voor een grote opgave vanwege de hogere eisen die gesteld worden aan de verdediging tegen hoog water (wettelijke normen), de voorziening in voldoende zoet water en de toenemende hoeveelheden water in stedelijk gebied ten gevolge van de klimaatverandering. Ook de eisen aan de waterkwaliteit, onder andere ten behoeve van de levering van drinkwater en de vervanging van rioleringen, vergen grote investeringen door de diverse waterbeheerders (Kaderrichtlijn water). Zodoende is er een opwaartse druk op de uitgaven voor waterbeheer. Er is zodoende alle aanleiding om doelmatigheid en rationaliteit in dit terrein te versterken.

Vergroten doelmatigheid is mogelijk.

In 2003 is een IBO uitgevoerd gericht naar de kosten van het waterbeheer. De destijds uitgevoerde analyse toonde dat op een aantal kostenposten besparingen mogelijk zouden zijn. De focus richtte zich daarbij op de perceptiekosten in verband met het innen van heffingen en belastingen; op organisatorische kosten, zoals die van de bestuursverkiezingen en op kostenbesparingen door intensievere samenwerking en afstemming tussen de diverse waterbeheerders. Inmiddels is een aantal maatregelen doorgevoerd gericht op het beperken van genoemde kostenposten. Aan de hand van voorbeelden wordt duidelijk dat verdere doelmatigheidswinst te behalen valt. Dit wordt onderschreven door betrokkenen

in de sector. Er bestaat echter geen overall-beeld van de financiële ruimte die bestaat. De indruk is dat nog forse winst te boeken is. Bijlage 2 geeft hiervan een indicatie. Dit vergt echter een aanpassing van de bestaande organisatorische vormgeving en taakverdeling.

Er is veel in gang gezet: vrijwillig.

Betrokkenen lijken zich goed bewust van de noodzaak tot vergroting van de doelmatigheid. Zo bestaan er diverse bestuursakkoorden gericht op het door een bottom-up benadering verkrijgen van doelmatigheid en transparantie. Deze kennen echter een vrijwillig karakter. Ook de schaalgrootte waarop bijvoorbeeld gemeenten en in mindere mate de waterschappen werken, beperkt de mogelijkheid tot efficiencywinst.

De werkgroep constateert dat de ingeslagen weg op onderdelen versterkt kan worden. Door een aantal wettelijke maatregelen en andere instrumenten kan een bijdrage worden geleverd aan de inspanningen en mogelijkheden van de betrokken bestuurslagen om tot vergroting van doelmatigheid en rationaliteit te komen. Hierbij dient zorgvuldig omgegaan te worden met de lopende trajecten zoals een evaluatie van het Bestuursakkoord waterketen in 2011 en een benchmark naar riolering in 2010 en het gegeven dat in 2008 de wet Gemeentelijke watertaken en in 2009 de nieuwe Waterwet, met daarin een aanscherping van de verantwoordelijkheden, is ingevoerd.

4. Voorstel op hoofdlijnen

4.1 Waterketen: naar een bedrijfsmatige aanpak.

Ten aanzien van de waterketen zou het Rijk een impuls kunnen geven aan het thans op basis van vrijwilligheid ingezette beleid gericht op het "sluiten van de keten". Doel is door een sterkere samenwerking en samenhang tussen de drinkwaterbedrijven, de gemeenten met hun rioleringstaken en de waterschappen met hun taak in het zuiveren van afvalwater, vergroting van de doelmatigheid te bewerkstelligen. Het lijkt erop dat een meer verplichtende opstelling door het Rijk nodig is. De timing van een dergelijke ingreep luistert nauw.

De geschiedenis van de drinkwaterbedrijven (voorheen per gemeente georganiseerd, nu publieke bedrijven op afstand) laat zien dat een bedrijfsmatige opzet tot doelmatigheidswinst leidt. Deze ervaring zou ook benut kunnen worden voor de uitvoerende taken van riolering en afvalwaterzuivering, beide onderdeel van de waterketen. Als ideaaltypisch eindbeeld kan gedacht worden aan bedrijven (maatschappelijke ondernemingen of overheids-NV's/stichtingen), die de hele keten omvatten: bedrijven die drinkwater leveren, het rioolbeheer verzorgen en de zuivering van afvalwater uitvoeren. De burger/het bedrijf staat centraal en ontvangt één waterrekening, bestaande uit drie componenten (riool, zuiveren, drinkwaterlevering) en heeft invloed op de hoogte van de rekening door het gebruik te beïnvloeden. Dit in plaats van de aparte rekening voor drinkwater, de rioolheffing en de zuiveringsheffing. Daartoe wordt organisatorisch achter één loket gewerkt.

Wat betreft bedrijfsmatige expertise zouden de waterleidingbedrijven bij de uitwerking het voortouw kunnen nemen. Het rioolbeheer en de afvalzuivering liggen inhoudelijk echter dicht bij elkaar en investeringen zijn onderling afhankelijk. Dit maakt een (tussen)vorm waarin de uitvoering van het rioolbeheer en van de afvalwaterzuivering worden samengevoegd, op de kortere termijn aantrekkelijk. Dit zou kunnen doordat de gemeenten via een intergemeentelijke regeling het rioolbeheer laten uitvoeren door de waterschappen of het beheer over te dragen aan de waterschappen. Of er zou een gemeenschappelijke regeling ingesteld kunnen worden of maatschappelijke onderneming opgericht

kunnen worden, waarin - met behoud van de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor gemeenten en waterschappen- de uitvoering ineen geschoven wordt. Er zijn dus meerdere varianten te bedenken. Het zou in alle gevallen moeten gaan om het samenvoegen van deze uitvoerende taken in een meer bedrijfsmatige omgeving. Afhankelijk van de wijze van aansturing vergt het aanpassing van de wet ten aanzien van de zorgplicht van gemeenten voor rioolbeheer en voor waterschappen voor de zuivering van afvalwater.

Deze denklijn is niet nieuw. Het lijkt echter dat een aantal randvoorwaarden aangepast moet worden om het daadwerkelijk in te voeren. De verwachting is dat in de waterketen nog grote winsten te boeken zijn in de doelmatigheid, zeker als de prikkels goed worden gelegd, verantwoordelijkheden worden gekoppeld en de bedrijfsmatige invalshoek voorop staat.

4.2 Watersysteem: versterk de functionele benadering en reduceer drukte.

Bij het watersysteembeheer zijn alle (4) bestuurslagen betrokken. Dit levert het beeld op van een bepaalde mate van "bestuurlijke drukte". Daarbij speelt ook de ontwikkeling van een zekere politisering van het waterschapsbestuur een rol. Een globale analyse van de werkgroep verklaart het ontstaan van deze "drukte" en biedt aanknopingspunten voor het vergroten van de rationaliteit in de verantwoordelijkheden.

De klassieke taak van de regionale waterbeheerders is het beheren van het oppervlaktewater in de betrokken regio: de zorg voor dijken en waterkeringen, voor de hoeveelheid water en voor de algemene kwaliteit ervan. De waterschappen hebben in een later stadium ook de taak gekregen om afvalwater dat op dat oppervlaktewater wordt geloosd, te zuiveren. De ontwikkeling van de afgelopen jaren is dat de rol van de regionale waterbeheerders in de uitvoering van beleidsplannen van het Rijk is toegenomen. Daarbij moeten afwegingen worden gemaakt tussen beleidswensen voor water, natuur, ecologie en ruimtelijke ordening. Dit ging samen met het versterken van het politieke bestuur van de waterschappen. En het leidde ertoe dat met name provincie en waterschappen beide actief zijn op het grensgebied van de ruimtelijke inrichting, veelal gericht op uitvoering van beleidswensen van het Rijk. De waterschappen worden in hun taakuitoefening aangaande de waterzuivering (de keten) getrokken naar de bedrijfsmatige uitvoering. Tegelijkertijd worden de taken aan de watersysteemkant onderwerp van politisering en van interferentie met de provincie.

De werkgroep adviseert hier om de waterschappen zich primair te laten richten op hun klassieke functionele uitvoeringstaak in het regionale waterbeheer. Daartoe moeten randvoorwaarden worden gecreëerd waardoor zij zich ook optimaal op die taken kunnen richten. Dit kan bereikt worden doordat het Rijk zich nog sterker richt op het bepalen en ook doen realiseren van het nationaal gewenste beleid. En door de verhouding provincie-waterschap tegen het licht te houden.

Het watersysteembeheer (vooral de verdediging tegen hoog water: primaire en aanpalende keringen) dient ten alle tijde gewaarborgd te zijn. Het Delta-advies (Commissie-Veerman) benadrukt de noodzaak tot tijdsgevoelige maatregelen voor de verdediging tegen hoog water en de voorziening in voldoende zoet water op nationaal niveau. Dit is een relatief nieuw gegeven (2008.) Het beleid zou niet gevoelig moeten zijn voor korte termijn keuzes bij decentrale overheden en meer centraal bepaald moeten worden, ook vanwege de samenhang in het land. De uitvoering moet dan verzekerd zijn, als ook het ordelijk beheer van deze (rijks)taken. Dit kan onder andere door de beleidskaders, normering, financiering

én realisatie geheel bij het Rijk te leggen. Het in één hand leggen van de verantwoordelijkheid voor vervangingsinvesteringen en beheer en onderhoud past in een dergelijke benadering en bevordert de doelmatigheid. Onder rijksverantwoordelijkheid kunnen waterschappen overigens delen van deze taak uitvoeren (als opdrachtnemer.) Alternatief hiervoor is de financiering van aanleg en beheer in handen van de waterschappen te leggen, waarbij het rijk zich bepaalt tot normeren en toetsen (incl aanwijzing resp. taakverwaarlozing).

De verantwoordelijkheden voor het regionale peilbeheer, de verdeling van water in een regionaal stroomgebied en de eisen aan de kwaliteit voor zover niet vastgelegd in (inter)nationale normen, kent een evidente functionele dimensie op regionaal niveau. Het voortouw zou nadrukkelijk bij één bestuurslaag kunnen worden gelegd: het waterschap. De schaal is dan relevant. Deze zou groter kunnen zijn (langs de stroomgebieden; betekent opschaling van 25 naar 7 tot 10 waterschappen.)

De rationaliteit kan worden versterkt door nogmaals te bezien of de beleidsplanning van Rijk, provincie en waterschappen beter gestroomlijnd kan worden (dubbelingen eruit.) En te bezien of de gebieden in beheer bij de diverse bestuurslagen nog logisch zijn verdeeld. De provincies zouden zich moeten beperken tot het waterbeheer in relatie tot de ruimtelijke ordening (taakreductie.). Alternatief is een territoriale gelijkschakeling van provincies en waterschappen, evt met taakverlegging, en integratie van de uitvoerende organisaties.

4.3 Doelmatigheid in uitvoering watersysteembeheer

De denkrichting uit bovenstaande paragrafen kan worden versterkt door een aantal aanvullende maatregelen. De exacte invulling ervan hangt echter sterk samen met de keuzes die gemaakt worden op de toedeling van verantwoordelijkheden.

In alle gevallen is het versterken van samenwerking tussen de regionale waterbeheerders onderling en met RWS aan te bevelen. Voor de hand liggend zijn praktische vormen zoals samenwerking bij het inkopen van goederen en diensten en het afstemmen van de werkzaamheden. Een verdergaande variant is die waarbij de uitvoerende apparaten van RWS en waterschappen intensief samenwerken (hierbij dringt de vergelijking met de omgevingsdienst zich op.) Dit is kansrijker als er schaalvergroting bij de waterschappen is gerealiseerd.

De denklijnen kunnen ook consequenties hebben voor de verkiezing van het bestuur van waterschappen. De bestuurlijke rol zou moeten worden toegespitst op functionaliteit en op regionale afwegingen. In feite de klassieke taak voor waterschappen. Dit versterkt de onderzoeken die thans gedaan worden naar alternatieven voor de wijze waarop verkiezingen voor waterschappen kunnen worden georganiseerd. Indien in de waterketen een belangrijke uitvoerende rol voor waterschappen wordt gelegd, is het indirect verkiezen door het bestuur via gemeenteraden logisch. Indien in de waterketen de uitvoering van afvalzuivering buiten de huidige waterschappen komt te liggen, is het indirect verkiezen van het bestuur van het waterschap door de leden van provinciale staten meer in lijn met de verantwoordelijkheden. Een combinatie is overigens ook mogelijk. Indirecte verkiezingen zullen in beide opties leiden tot lagere kosten.

Ten aanzien van de financiering van de diverse taken in het waterbeheer zou nader bezien kunnen worden of de inning van de heffingen voor regionaal waterbeheer centraal/gezamenlijk zou kunnen plaatsvinden. Dit reduceert de perceptiekosten. Hier is een aantal opties denkbaar, variërend van het gezamenlijk innen door de waterschappen, het innen van waterschapsheffingen

samen met de gemeentelijke belastingen van de in liggende gemeenten tot het innen door het Rijk.

Indien de bekostiging van de verdediging tegen hoog water in grotere mate via het Rijk loopt zouden de middelen voor de nationale taak moeten worden aangepast onder gelijktijdige verlaging van de inkomsten uit de watersysteemheffing van de waterschappen (nader te bezien) Hierbij is ook de optie van de oprichting van een waterschapsfonds, waarbij verdeling over de diverse waterschappen mogelijk wordt, een uit te werken denklijn (koopkracht- en herverdeeleffecten nog te bezien).

DOELMATIG EN RATIONEEL WATERBEHEER: VOORSTEL OP HOOFDLIJNEN

1. Aanleiding

In de Voorjaarsnota 2009 heeft het kabinet aangegeven van het SG-Overleg een voorstel te willen ontvangen gericht op een doelmatiger en rationeler waterbeheer. Dat voorstel zou moeten kunnen leiden tot een beslissing over een besparing op de Rijksbegroting van €100 miljoen, zonder dat de lasten van de burger stijgen. Verandering van de bestaande bestuurlijke organisatie is daarbij niet het oogmerk "a priori". Onderstaande rapportage bevat het gevraagde voorstel op hoofdlijnen. De denklijnen kunnen verder worden uitgewerkt, nadat daartoe een toegespitste vervolgoopdracht is gegeven. In bijlage 1 is de tekst uit de Voorjaarsnota opgenomen, evenals de samenstelling van de werkgroep.

Met het waterbeheer in Nederland is circa €6 miljard per jaar gemoeid. Het waterbeheer omvat de *waterketen* en het *watersysteem*.

De *waterketen* betreft de productie en levering van drinkwater, de afvoer van afvalwater via rioleringen en de zuivering van dat afvalwater.

Het *watersysteem* betreft de bescherming tegen hoog water, de afvoer van het water dat via rivieren ons land instroomt, de regulering van het waterpeil en de beschikbaarheid van voldoende zoet water van goede kwaliteit.

Het waterbeheer raakt de verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven.

De aandacht voor de doelmatigheid in het waterbeheer is niet nieuw. In 2003 heeft het kabinet een IBO (beleidsonderzoek) uitgevoerd naar mogelijkheden tot besparingen op de kosten van het regionale waterbeheer. Dit heeft geresulteerd in een kabinetsstandpunt dat inmiddels grotendeels is omgezet in beleid en wetgeving.

Centraal in de bestaande aanpak voor de *waterketen* staat het door de betrokken bestuurslagen gesloten Bestuursakkoord "Waterketen". Daarin is afgesproken dat op basis van vrijwilligheid en via een bottom-up benadering door een verbeterde samenwerking en afstemming de doelmatigheid in de keten zal toenemen. Streven is daarmee winst te realiseren van 10-20% in 10 jaar. De voortgang hiervan wordt kwalitatief geëvalueerd in 2009 en kwantitatief in 2011.

Centraal in de bestaande aanpak voor het *watersysteem* staat het vergroten van de relatie tussen de belanghebbenden, degenen die betalen en het bestuur. In de Waterschapswet is de zetelverdeling in het bestuur van de waterschappen aangepast, is een lijstenstelsel ingevoerd voor de verkiezing van het bestuur en zijn vereenvoudigingen en verschuivingen in de wijze van heffen bij de diverse belanghebbenden doorgevoerd. Onlangs heeft het kabinet zijn standpunt naar de Tweede Kamer gestuurd over de evaluatie van de verkiezingen en van het nieuwe heffingenstelsel.

In de nieuwe Waterwet (2009) zijn nagenoeg alle afzonderlijke wetten betreffende waterbeheer samengebracht. Dit mede om de diverse betrokken bestuurslagen en andere partijen efficiënt en in samenhang te kunnen laten werken. Daartoe dient ook het Nationaal Bestuursakkoord "Water Actueel".

De reden om toch opnieuw te bezien of in aanvulling op de beide Bestuursakkoorden aanvullende maatregelen te overwegen zijn, wordt ingegeven door de recente ontwikkelingen rond de overheidsfinanciën en de door het kabinet voorgestane druk op het bevorderen van doelmatigheid in de publieke sector in zijn algemeenheid. De IBO richtte zich vooral op de bekostiging. In het

thans voorliggende voorstel gaat het breder om doelmatigheid en rationaliteit. Bij de uitwerking zullen de resultaten van de lopende processen nadrukkelijk betrokken moeten worden.

De verwachting is overigens dat de kosten voor waterbeheer de komende periode zullen stijgen:

- De Deltacommissie heeft aangegeven dat extra maatregelen nodig zijn om de gevolgen van de klimaatverandering voor de zeespiegel en de afvoer door de rivieren tijdig op te vangen en om voldoende zoet water beschikbaar te houden;
- De Kaderrichtlijn Water verplicht de waterbeheerders en gemeenten om maatregelen te nemen die de waterkwaliteit verbeteren;
- Het rioleringsstelsel is aan vervanging toe. De eerste aanleg is gefinancierd uit de grondexploitatie. Bij de nu benodigde vervanging is dat niet meer mogelijk;
- In verband met de klimaatverandering worden specifieke investeringen verwacht om de toenemende hoeveelheid regenwater in het stedelijk gebied af te voeren;
- Eveneens vanwege de klimaatverandering en de daaraan gekoppelde verzilting hebben drinkwaterbedrijven met stijgende kosten te maken om water voldoende zuiver te maken voor het gebruik.

De centrale insteek van het door de werkgroep opgestelde voorstel is dat de gebruiker (burger en bedrijf) zichtbare positieve effecten ondervindt van het vergroten van de doelmatigheid en de rationaliteit in het waterbeheer. Het gaat dan om de hoogte en transparantie van de rekening en de beïnvloedbaarheid daarvan door eigen handelen. Maar zo mogelijk ook om gebruiksgemak en de toegankelijkheid tot en service van de diverse dienstverleners.

Alvorens voorstellen te doen voor maatregelen wordt een korte beschrijving gegeven van enkele karakteristieken in het waterbeheer.

2. Hoe is het waterbeheer georganiseerd en gefinancierd?

De waterketen

Drinkwater

De levering van drinkwater is een verantwoordelijkheid van het rijk. Deze heeft de taak neergelegd bij drinkwaterbedrijven. De publieke verantwoordelijkheid lag vroeger bij gemeenten. De van oorsprong gemeentelijke drinkwaterbedrijven zijn vanwege de doelmatigheid opgeschaald tot bedrijven die drinkwater leveren, vaak op het niveau van provincies en in een enkel geval op nog grotere schaal. De verantwoordelijkheid van individuele gemeenten voor de levering van drinkwater is inmiddels uit de wet geschrapt.

De drinkwaterbedrijven moeten voldoen aan door het Rijk in de Drinkwaterwet vastgelegde eisen. Gemeenten en provincies hebben wel invloed, omdat zij veelal beschikken over de aandelen van drinkwaterbedrijven. Deze rol blijft ook opgenomen in de nieuwe Drinkwaterwet, die inmiddels door de Eerste Kamer is aangenomen. In de wet is met het oog op de doelmatigheid een verplichting tot benchmark opgenomen.

De drinkwaterbedrijven kennen dus veelal een NV-structuur, waarbij de aandelen in handen zijn van provincies en gemeenten. Dit geldt niet voor alle bedrijven. "Waternet" bijvoorbeeld is een stichting van de gemeente Amsterdam en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Het levert onder meer drinkwater in Amsterdam en wijde omgeving. Maar voert ook andere taken in de waterketen en het watersysteembeheer in delen van het betrokken gebied uit.

De drinkwaterbedrijven staan op afstand van de ambtelijke omgeving. Het aantal bedrijven is sterk teruggelopen, van 178 in 1952 tot 10 in 2009. Zij verschillen wat betreft de omvang van hun verzorgingsgebied. Bijlage 3 bevat een kaartje met het verzorgingsgebied van de diverse bedrijven.

Riolering

De verantwoordelijkheid voor de riolering ligt bij de individuele gemeente. De gemeentelijke dienst kan de planvorming en/of aanleg en beheer zelf doen, of in opdracht door bijvoorbeeld een adviesbureau laten uitvoeren. De verantwoordelijkheid blijft echter geheel bij de gemeente. In een aantal gevallen wordt het maken van rioleringsplannen uitbesteed aan een waterschap.

Zuivering van afvalwater

De zuivering van het stedelijk afvalwater in zuiveringsinstallaties is een verantwoordelijkheid voor de waterschappen. De uitvoering vindt in de meeste gevallen ook plaats door waterschappen. Waterschappen kennen een eigen bestuur en eigen heffingen. Zij innen de zuiveringsheffing voor het zuiveren van afvalwater (als onderdeel van de keten.)¹ Het aantal waterschappen is teruggelopen van 2647 in 1950 tot 26 nu. Bijlage 4 geeft een overzicht van de 26 waterschappen die er thans zijn.

Het sluiten van de keten

De verantwoordelijkheid voor de levering van drinkwater, het rioolbeheer (en de afvoer van hemelwater) en de zuivering van afvalwater ligt dus bij verschillende partijen. Deze zijn evenwel afhankelijk van beslissingen die elk van hen neemt. Investerings in zuiveringsinstallaties worden mede bepaald door de hoeveelheid afvalwater dat uit het riool wordt aangeleverd; de behoefte aan riolering is mede afhankelijk van de hoeveelheid huishoudens en de hoeveelheid (drink)water die gebruikers afvoeren. Ook in de uitvoering is sprake van samenhang: naar de gebruiker toe gaat het om vergelijkbare zaken als de inning van de factuur, dienstverlening, het oplossen van storingen en het verlenen van vergunningen. Om die reden is in het "Bestuursakkoord Waterketen" afgesproken de afstemming te vergroten. Zoals gemeld laat een aantal gemeenten de rioleringsplannen opstellen door het waterschap. De Waterwet biedt bijvoorbeeld ook de mogelijkheid dat gemeenten en waterschappen besluiten dat gemeenten de zuiveringstaak overnemen. Hiervan wordt nog geen gebruik gemaakt.

Financiering

In de waterketen ging in 2008 circa €3,7 miljard om, als volgt verdeeld over de onderdelen:

Drinkwaterbedrijven	1,4
Riolering gemeenten	1,2
Waterschappen (onderdeel zuivering)	1,1

De kosten voor drinkwaterlevering worden verrekend via de drinkwaterrekening aan de gebruiker. Wettelijk is vastgelegd dat dit kostendekkend moet zijn.

De kosten van het rioolbeheer worden voor het overgrote deel bekostigd uit de rioolbelasting. Het is mogelijk om ook de afvoer van regenwater en grondwater uit deze belasting te betalen. Het niet-gedekte deel (circa 3%, zie hoofdstuk 3)

¹ Daarnaast zijn er taken voor waterschappen in het watersysteem, die gefinancierd worden uit de watersysteemheffing.

komt uit de algemene middelen van de gemeente.² Volgens de Gemeentewet mag de belasting maximaal kostendekkend zijn.

De kosten voor afvalwaterzuivering lopen via de zuiveringsheffing, die door waterschappen wordt geheven bij inwoners en bedrijven. Deze heffing is kostendekkend.

Het watersysteem:

Beleidsontwikkeling

Water stroomt waar het wil en houdt zich niet aan grenzen van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Met de verdediging tegen hoog water en de verdeling van de hoeveelheid water over Nederland en de kwaliteit ervan zijn grote belangen gemoeid. Deze vragen om een nationale afweging en inkadering. Het nationale beleid is vastgelegd in het Nationaal Waterplan en is de verantwoordelijkheid voor het Rijk. Dit wordt ook vertaald naar beleid op hoofdlijnen voor de stroomgebieden (Rijn, Maas, Schelde, Eem, Noordzee, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta). Op provinciaal niveau wordt het nationale plan vertaald in een provinciaal waterplan. Dit wordt veelal opgesteld in samenwerking met de waterschappen, die ook een eigen beheersplan voor hun gebied moeten maken. Het Rijk maakt het Beheersplan Rijkswateren.

De normen voor veiligheid en waterkwaliteit worden op Rijksniveau vastgelegd. Wat betreft de verdediging tegen hoog water is wettelijk verankerd aan welke normen de primaire dijken en waterkeringen moeten voldoen. Iedere 5 jaar wordt getoetst of de dijken nog aan de eisen voldoen. Indien de primaire dijken aangepast moeten worden, gebeurt dit door de waterbeheerder. De bekostiging ligt echter bij het Rijk.

Voor watersystemen van nationaal belang is Rijkswaterstaat beheerder. Dit gaat om het beheer van de Noordzee en van de grote rivieren. De ratio hierachter is dat bijvoorbeeld de waterverdeling van de Rijn niet versnipperd moet worden over verschillende beheerders. De regionale wateren, maar ook grote delen van de duinen en andere waterkeringen zijn in beheer bij waterschappen en in een beperkt aantal gevallen bij provincie of gemeente.

De Kaderrichtlijn Water bevat voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van oppervlaktewateren. Het gaat niet alleen om de kwaliteit wat betreft aanwezigheid van bepaalde stoffen in het water, de richtlijn richt zich ook op de vormgeving van de wateren met het oog op de ecologie. Voor de rijkswateren is Rijkswaterstaat de beheerder, voor de overige wateren zijn het de waterschappen. De Kaderrichtlijn heeft ook gevolgen voor de waterketen i.v.m. eisen aan waterzuivering en riolering en gemeentelijk waterbeheer.

De provincie heeft een algemeen toezichthoudende rol ten opzichte van de waterschappen. Ook heeft zij taken wat betreft het toezicht op de kwaliteit van zwemwater, het bestrijden van de muskusrat en het verlenen van vergunningen voor onttrekking van water uit het diepe grondwater (ook voor drinkwater.) In een beperkt aantal gevallen zijn dijken en duinen in beheer bij provincies. De provincie ontvangt middelen uit het Provinciefonds en heeft ook een

² Volgens de meest recente inzichten ("Water in beeld 2009") is voor ongeveer 97% van de kosten die gemeenten maken sprake van kostendekkendheid. (NB. Hierbij is niet bekend welke kosten precies worden toegerekend.) Het niet-gedekte deel komt uit de algemene middelen van de gemeenten (bekostigd uit Gemeentefonds en –vooral- de onroerend zaak belasting.

grondwaterheffing. Deze brengt circa €16 miljoen per jaar op. Bijlage 5 bevat een kaartje met de provinciegrenzen.

Financiën

In het watersysteem gaat in 2008 ongeveer €2,3 mrd om. Hiervan komt €1,6 miljard voor rekening van de regionale waterbeheerders.³

Rijk 730

Waterschap 1400

Provincie 185

De uitgaven van het Rijk betreffen zowel aanleg (bijvoorbeeld Ruimte voor de Rivier, Hoogwaterbeschermingsprogramma) als het beheer en onderhoud van de Rijkswateren. Het wordt bekostigd uit de algemene middelen.⁴

De watersysteemheffing, die geheven wordt door waterschappen bij inwoners en diverse categorieën gebruikers, dient voor bekostiging van het beheer van het watersysteem onder verantwoordelijkheid van het waterschap.

Bedrijven, burgers en waterschappen die, veelal reeds gezuiverd, water rechtstreeks lozen op het oppervlaktewater betalen een verontreinigingsheffing. De opbrengst komt eveneens ten goede aan het watersysteembeheer.⁵

Waterketen en watersysteem staan vanzelfsprekend niet volledig los van elkaar. Voor drinkwaterbedrijven maakt het uit hoe schoon het water is dat zij onttrekken aan het oppervlaktewater en ook is de beschikbare hoeveelheid zoet (grond)water van grote invloed op de bedrijfsvoering. De waterschappen lozen het effluent van de zuivering op het oppervlaktewater.

De waterkwaliteit wordt, naast het effluent uit de zuivering van afvalwater in de keten, ook bepaald door bovenstroomse verontreinigingen, emissies vanuit de lucht en door de wijze waarop de waterverdeling plaatsvindt. Maatregelen ter bevordering van deze algemene waterkwaliteit worden tot het watersysteem gerekend en worden voor wat betreft de waterschappen omgeslagen in de watersysteemheffing. Het Rijk bekostigt zijn taken uit algemene middelen.

De uitgaven van de waterschappen worden gedekt uit de heffingen. In een aantal gevallen worden bijdragen van de EU ontvangen voor specifieke projecten. Ook hebben sommige waterschappen aandelen in de Waterschapsbank die bij winst dividend uitkeert.

In het kader van het tijdelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma ontvangen de betrokken waterbeheerders taakgerichte bijdragen. Dit als een project in het betreffend beheersgebied moet worden uitgevoerd. Het Rijk subsidieert de kosten omdat de aanpassing een gevolg is van wijzigingen in de door het Rijk vastgestelde veiligheids- of beoordelingsnormen. Maatregelen die zijn opgenomen

³ De meest recente gegevens zijn opgenomen in "Water in beeld 2009". De indeling daarin is echter niet geheel langs de lijn van waterketen en watersysteem. Bovendien is sprake van enige dubbeltelling omdat het Rijk bijvoorbeeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma een bijdrage geeft aan waterschappen en provincies, die in de statistiek bij de waterschappen ook als uitgave staat (orde-grootte €80 miljoen.)

⁴ In "Water in beeld" wordt uitgegaan van €1634 miljoen, maar daarin is ook het vaarwegbeheer opgenomen (circa €906 miljoen), dit is in bovenstaand overzicht weggelaten.

⁵ De verontreinigingsheffing op Rijkswateren brengt circa €30 miljoen per jaar op en wordt gebruikt voor het waterbeheer door het Rijk.

in het Hoogwaterbeschermingsprogramma worden voor 100% gesubsidieerd door het Rijk (vastgelegd in de Waterwet.)

Perceptiekosten in waterbeheer

De perceptiekosten voor het innen van de rekeningen, belastingen en heffingen in waterketen en watersysteembeheer zijn niet exact bekend. De perceptiekosten in het hele waterbeheer bedragen volgens het IBO uit 2003 circa €230 miljoen.⁶ Voor de waterschappen gaat het om circa €120 miljoen.⁷

Voor de volledigheid wordt vermeld dat er ook nog sprake is van de volgende overdrachten naar het Rijk: er is een rijksbelasting op grondwater die in het kader van het vergroenen van de belastingen is ingesteld. De opbrengst hiervan wordt toegevoegd aan de algemene middelen en bedroeg in 2006 €169 miljoen (waarvan €135 miljoen opgebracht door drinkwaterbedrijven, €30 miljoen door industrie en €4 miljoen door de landbouw.) En er vindt BTW-afdracht plaats tussen drinkwaterbedrijven, waterschappen en Rijk.

3. Besparingen op de Rijksbegroting mogelijk?

Conform de opdracht is bezien waar besparingen op de Rijksbegroting mogelijk zijn gerelateerd aan doelmatigheid in het waterbeheer. Daartoe zijn de financiële relaties tussen Rijk en andere bestuurslagen in kaart gebracht voor zover het "water" betreft. De besparingen moeten gerelateerd zijn aan de uitgavenkant van de Rijksbegroting. Binnen de Rijksbegroting is sprake van een zeer beperkt aantal financiële relaties met de regionale waterbeheerders.

In de waterketen is gekeken naar de relatie met het Gemeentefonds. Hoewel de gemeenten de kosten voor riolering kunnen financieren uit de rioolbelasting, is deze nog niet geheel kostendekkend. Dit betekent dat gemeenten mogelijk een deel van de middelen uit het Gemeentefonds zouden kunnen benutten voor rioolbeheer. Daarnaast biedt de onroerende zaakbelasting een mogelijkheid als financieringsbron. In de praktijk zou sprake zijn van een kostendekkendheid van de rioolheffing van meer dan 97% van de kosten⁸, waarbij de mate van kostendekkendheid niet evenredig over de gemeenten is verdeeld⁹. Ook is door wijzigingen in de Gemeentewet de mogelijkheid om taken onder de rioolbelasting te plaatsen, verruimd. De opdracht is dat de mate van kostendekking verder zal toenemen. Indien daadwerkelijk 3% van de totale uitgaven door gemeenten aan riolering nog niet worden gedekt door de belasting, zou circa € 30 miljoen per jaar uit algemene middelen van gemeenten worden gefinancierd.

Het Gemeentefonds kent geen directe relatie met de organisatie van het waterbeheer. Korting op het Gemeentefonds kan gezien bestaande afspraken met het VNG in principe alleen worden uitgevoerd als sprake is van het afstoten van taken en na het sluiten van een bestuursovereenkomst.

⁶ Dit was grotendeels gebaseerd op een schatting: €50 miljoen voor drinkwaterrekening, €50 miljoen rioolbelasting en €130 miljoen waterzuivering en watersysteem. Hierin zit ook een post van circa €49 miljoen die de waterschappen bijdragen aan het vaststellen van de WOZ-waarden van bebouwing. Deze kosten moeten dus ook gemaakt worden indien er geen waterschapsysteemheffing zou zijn. De geschatte perceptiekosten van de watersysteemheffing bedragen volgens de IBO circa €20 miljoen.

⁷ Unie van Waterschappen, Waterschapspeil 2009.

⁸ Bron: "Water in beeld 2009"

⁹ In 76% van de gemeenten is sprake van volledige kostendekkendheid.

In het watersysteem is sprake van een bijdrage aan de waterschappen in het voorbereiden van plannen tot verbetering van de primaire waterkeringen (maximaal 15% van het bedrag gemoeid met de investering zelf.) Dit is gekoppeld aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (totale investering in aanleg door waterschappen is circa €85 miljoen per jaar in de periode 2008 - 2015.) Hierin staan alle projecten opgenomen waar, op basis van de wettelijke toetsing sprake is van de noodzaak tot verbetering van waterkeringen. Het programma loopt tot 2015. De planvorming en uitvoering hiervan vinden plaats door de waterschappen waar een project uitgevoerd moet worden. De 100%-subsidie daarvoor is wettelijk verankerd. De voorbereidingskosten kunnen tot maximaal 15% van de kosten van het aanlegproject worden gedeclareerd. In de praktijk wordt hier verschillend gebruik van gemaakt. De kosten zijn dus gebonden aan projecten en per definitie ongelijk verdeeld over de waterschappen. Vanwege hun ligging hebben sommige waterschappen meerdere projecten, andere geen enkel. De uitgaven aan de voorbereidingskosten in de periode waarin het programma loopt (tot 2015) beslaan circa €12 miljoen per jaar.

In het Provinciefonds is geen relatie gelegd met water. De provincie heeft wel taken op het gebied van waterbeheer (zie paragraaf 2.) De grondwatertaken worden betaald uit retributies voor het verlenen van vergunningen. De provincie kent ook een grondwaterheffing. De opbrengst hiervan mag alleen gebruikt worden voor zaken die samenhangen met het beheer van het grondwater. De algemene toezichtstaken worden uit de algemene middelen gefinancierd. Daarnaast is er de bijdrageregeling muskusrattenbestrijding die enkele jaren geleden is overgebracht naar het provinciefonds (circa €20 miljoen.) BZK overlegt met de provincies over de toekomst hiervan.

Het vinden van de beoogde €100 miljoen in 2011 binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen en de bestaande financiële relaties tussen Rijk en andere bestuursorganen bij het waterbeheer verbonden met doelmatigheid lijkt zodoende niet mogelijk binnen de bestaande organisatie (binnen het stelsel). Het doorvoeren van kortingen op Gemeente- en/of Provinciefonds zal ervaren worden als een bezuiniging indien er geen aanvullende randvoorwaarden worden gegeven waarmee daadwerkelijk tot vergroting van de doelmatigheid of taakreductie kan worden gekomen. De overige uitgaven op de Rijksbegroting zijn verbonden met het uitvoeren van taken waar de regionale waterbeheerder geen directe invloed op heeft.

Het rijk heeft zelf reeds doelmatigheidskortingen opgelegd gekregen, ook na 2011. Besloten is dat de begroting van VenW of het IF niet wordt belast.

Hoe verder?

In aanvulling op het vinden van besparingen op de Rijksbegroting heeft de werkgroep, ter bepaling van de gedachten, op hoofdlijnen geanalyseerd waar eventueel verdergaande doelmatigheid en rationaliteit in beeld kunnen komen. Dit door fundamenteel naar de bestuurlijke organisatie en de taakverdeling te kijken. Onderstaand is daartoe een eerste proeve van een inhoudelijke denklijn beschreven. Uitwerking hiervan vergt een specifiek besluit van de opdrachtgever.

4. De burger centraal in de waterketen

Als centrale insteek voor het vinden van aanknopingspunten om tot doelmatigheid en rationaliteit in het waterbeheer te komen, wordt de burger of het bedrijf genomen.

Essentieel in de waterketen is de gebruiker van water. De burger die water drinkt, gebruikt om te douchen, de tuin te sproeien, om het toilet door te spoelen

en een bedrijf dat drinkwater (ook) gebruikt in zijn productie of dienstverlening. In beide gevallen betrekken ze drinkwater, doen er wat mee en moeten het restant kwijt, doorgaans via de riolering. Voor de gebruiker is water in zijn beleving een gewoon gebruiksproduct dat hij of zij koopt. In de praktijk is er echter niet één verkoper waarvan het product wordt betrokken én aan wie het restant kan worden afgeleverd. De gebruiker wordt geconfronteerd met meerdere rekeningen/belastingen, voor verschillende onderdelen (drinkwater, riolering, zuivering.) En ook waar de leverancier als dienstverlener optreedt, heeft de gebruiker met diverse partijen te maken: de verschillende storingsdiensten, klantnummers, klachtennummers enzovoorts.

Zo bezien lijkt er doelmatigheidswinst te boeken voor de gebruiker door hem centraal te stellen en te zorgen dat hij te maken krijgt met één partij of een logisch samenstel van partijen, die al zijn zaken in de waterketen behartigt. Bovendien is er in de keten een relatie tussen het leveren van drinkwater, het rioolbeheer/verzamenen van afvalwater en het zuiveren ervan. Alleen in de organisatie van de uitvoering van deze taken is deze relatie er niet en wijzen de prikkels niet automatisch in de richting van doelmatigheid. Er kan worden "afgewenteld", c.q. er is niet altijd een belang bij efficiënt handelen of investeren.

Het bereiken van doelmatigheidswinst door "het sluiten van de keten" is ook in de IBO onderkend. In het "Bestuursakkoord Waterketen" wordt vanuit de optiek van de bestuurlijk verantwoordelijken via een bottom-up benadering op vrijwillige basis gewerkt aan meer samenhang en samenwerking in de keten. De voortgang hiervan wordt in 2011 geëvalueerd. Ook vinden er benchmarks plaats naar de resultaten in de diverse onderdelen van de waterketen. De eerste tussentijdse resultaten van de evaluatie van het "Bestuursakkoord Waterketen" worden eind van het jaar bekend. De indruk bestaat dat er veel in gang is gezet. De nadruk ligt daarbij op het uitwisselen van kennis en het afstemmen van plannen. Het vermoeden bestaat dat de bestaande wettelijke en bestuurlijke kaders het bereiken van grote doorbraken niet stimuleren.

Gezien vanuit de optiek van de burger en gegeven de financiële- en economische crisis kan worden overwogen om anticiperend op de uitkomsten van de diverse evaluaties toe te werken naar een meer verplichte vorm van samenwerking in de uitvoering van de waterketen in het belang van burgers en bedrijven en om een grotere doelmatigheid te bereiken. De werkgroep constateert dat een strakkere regie door het Rijk, ondersteund met wettelijke maatregelen, kan bijdragen aan de mogelijkheden van de betrokken bestuurslagen om tot vergroting van doelmatigheid en rationaliteit te komen.

Hierbij dient zorgvuldig te worden gehandeld met de lopende uitvoering van het "Bestuursakkoord Waterketen". Dit om de resultaten van de vaak moeizaam tot stand gekomen samenwerking niet te verstoren. Daarbij speelt dat de waterketen voor de gebruiker niet zozeer een onderwerp is waarbij dagelijks grote politieke afwegingen aan de orde zijn; het is veeleer een product dat tegen een redelijke prijs afgenomen wordt en waarbij de doelmatigheid mede beïnvloed wordt door een directe relatie tussen gebruik en kosten. De gebruiker realiseert zich vaak onvoldoende dat met drinkwatergebruik ook kosten gemoeid zijn voor het afvoeren en zuiveren ervan.

In paragraaf 5 wordt een aantal opties voorgelegd die kunnen bijdragen aan het bereiken van meer transparantie en doelmatigheidswinst door het sluiten van de keten.

5. Het sluiten van de waterketen.

Lange termijn perspectief: voor de gebruiker is de waterketen één publiek "bedrijf" voor de productie en levering van drinkwater, de inzameling van afvalwater en de zuivering daarvan. Dit werkt met een duidelijke bedrijfsmatige aanpak. Er is één loket, één servicedienst en er wordt één rekening verstuurd gerelateerd aan het waterverbruik. Doordat de uitvoering in één hand ligt wordt de bestaande expertise in de onderdelen van de keten gedeeld.

Voor de gebruiker zou sprake moeten zijn van één loket en één rekening voor water in de waterketen (drie tarieven in één.) Achter het loket ontstaat idealiter één dienstverlenend bedrijf. We kennen hiervan als voorbeeld "Waternet" in Amsterdam en omgeving. Deze ontwikkeling komt niet als vanzelf tot stand. Om deze te stimuleren zouden zowel aan de bestuurlijke kant, als aan de dienstverlenende kant door het Rijk randvoorwaarden moeten worden gecreëerd.

Vanuit het perspectief van bestuurlijke verantwoordelijkheid is sprake van verschillende bestuurslagen: gemeenten kennen een wettelijke verplichting om voor hun eigen bestuursgebied de riolering te verzorgen en zij beschikken over een "eigen" financieringsbron (de rioolbelasting); waterschappen kennen een wettelijke verplichting voor hun zuiveringstaak, waarvoor ook een "eigen" financieringsbron (de zuiveringsheffing) bestaat. De levering van drinkwater was oorspronkelijk ook een taak die bij individuele gemeenten lag. Deze taak is inmiddels uit de Gemeentewet geschrapt. De levering van drinkwater is een verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid en wordt uitgevoerd door drinkwaterbedrijven. Deze zijn al op bedrijfsmatige leest geschoeid.

Een impuls aan het versterken van de keten zou op bestuurlijk niveau uitgewerkt kunnen worden door de waterschappen en de gemeenten wettelijk te verplichten om het rioolbeheer en de zuivering van afvalwater op afstand te zetten. Vergelijkbaar als in het verleden is gedaan met de drinkwaterlevering.

Aan de dienstverlenende kant zou sprake moeten zijn van een bedrijfsmatige aanpak. Daarbij staat voorop dat sprake moet zijn van een publiek karakter. De vorm kan zijn die van een maatschappelijke onderneming of van een overheids-NV. Bij de drinkwaterbedrijven is de bedrijfsmatige werkwijze reeds doorgevoerd. Bij de waterzuivering is naar de aard van het werk een bedrijfsmatige aanpak denkbaar, maar nog niet ver genoeg doorgevoerd. In het rioolbeheer is thans mede door de schaalgrootte veelal minder sprake van een bedrijfsmatige insteek.

Bij de vormgeving zijn diverse varianten denkbaar, eventueel in de vorm van tussenstappen op weg naar het eindbeeld. Minst ver gaande stap is die waarin in lijn met het "Bestuursakkoord Waterketen" door samenwerking in de vorm van samen "doen" wordt toegewerkt naar doelmatigheid. Daarbij zou door de gemeente bijvoorbeeld aan de waterschappen of de drinkwaterbedrijven gevraagd kunnen worden het rioolbeheer voor hen te verzorgen. Een stap verder is het daadwerkelijk creëren van "ondernemingen" voor rioolbeheer en voor afvalzuivering, naast de bestaande drinkwaterbedrijven. Of de slag waarin in één keer het rioolbeheer en de afvalwaterzuivering meer aan elkaar verbonden worden, respectievelijk samengevoegd worden met het drinkwaterbedrijf. Daarmee komt het in één hand en ontstaat er (op lange termijn) een prikkel tot efficiency.

Om deze richting te versterken kan het voortouw in principe zowel bij drinkwaterbedrijven, gemeentelijke diensten voor rioolbeheer als waterschappen worden gelegd. Overwogen is om de versterking van de keten te initiëren via de drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven werken ook in Nederland al sterk

bedrijfsmatig. Hun kennis op dit vlak is belangrijk voor de twee andere partijen. Het schaalniveau wijkt echter sterk af van die van gemeenten en waterschappen.

Bestuurlijk gezien is een eerste stap naar integratie van de uitvoering van rioleringsbeheer en afvalwaterzuivering daarom meer voor de hand liggend. Er is reeds in toenemende mate sprake van afstemming tussen waterschappen en gemeenten op het gebied van riolering. Wel zullen de drinkwaterbedrijven van meet af aan betrokken moeten zijn en waar mogelijk moeten (kunnen) aansluiten bij de ontwikkeling. Verplicht zou kunnen worden om samen tot één rekening te komen van de waterketen en om één serviceorganisatie (loket) op te richten voor beheer en onderhoud, richting burger en bedrijven. Wellicht kan ook expertise worden gedeeld.

Het schaalniveau van de gemeenten is zodanig dat een algemene trekkende rol van deze bestuurslaag bij de uitvoering van de keten niet voor de hand ligt. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd om de waterschappen een centraler rol te geven in de uitvoering van de waterketen. Of te komen tot een integraal "bedrijf" dat voor zowel waterschap als gemeenten werkt, in wgr-verband.

Om de aanbevolen richting verder te versterken, dienen de rioolbelasting en de zuiveringsheffing aan elkaar gekoppeld te worden. Zodoende ontstaat er één heffing, waarmee de onderneming investeert in zowel riool als zuivering in het belang van doelmatigheid en een lage rekening voor burgers en bedrijven. Het meest ideale lijkt de situatie waarin ook een directe koppeling met het gebruik van drinkwater wordt gelegd. Daarmee ontstaat een directe band tussen het gebruik en verbruik van water. Technisch is deze koppeling wel te maken. In de uitvoering is deze nu nog gecompliceerd vanwege de verschillen in het verzorgingsgebied van waterschappen en drinkwaterbedrijven. Ook zijn er binnen de drinkwaterbedrijven en tussen waterschappen en drinkwaterbedrijven verschillen in rechtsvorm. Het koppelen van de heffingen zal ook een gunstig effect op de perceptiekosten kunnen hebben.

De voorkeur van de werkgroep gaat uit naar het daadwerkelijk zien van de uitvoering van de waterketen als een bedrijfsmatige (publieke) activiteit. Een uitvoerende taak, die ook naar de aard op afstand van de bestuurlijke verantwoordelijken moet staan, mits de bestuurlijke verantwoordelijkheid wel helder is belegd.

Een verzwaring van de rol van de waterschappen, respectievelijk de gemeenten in wgr-verband in de keten zou gecombineerd kunnen worden met de eventuele uitkomsten van onderzoek door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat naar de wijze van verkiezen van het bestuur van de waterschappen. Eén van de opties die bestudeerd wordt is het kiezen van de bestuurders door leden van de gemeenteraad.

6. De burger centraal in het watersysteem

De burger en het bedrijfsleven verwachten in algemene zin van de overheid dat zij voldoende beschermd worden tegen hoog water, dat er voldoende water is voor de diverse gebruiksfuncties en dat de waterkwaliteit aan bepaalde normen voldoet. Dat het Rijk, provincie, gemeente en waterschap betrokken zijn bij het watersysteem merkt de burger vooral aan de diverse heffingen die hij krijgt. Direct zichtbaar zijn de waterschapsverkiezingen.

De verdediging tegen hoog water is dermate belangrijk dat het haast als een synoniem voor een taak voor het Rijk wordt gezien. Dat deze taak voor het overgrote deel uitgevoerd wordt door waterschappen is in de publieke beleving

nauwelijks bekend. Dat geldt ook voor het gegeven dat uit de algemene middelen de benodigde vervangingsinvesteringen worden bekostigd.

In de afgelopen decennia heeft de nadruk in het beleid gelegen op het verbeteren van de waterkwaliteit en op de relatie tussen water en de ruimtelijke inrichting van het land. Op regionaal niveau is hier sprake van politieke afwegingen tussen de diverse gebruikers: de wensen van landbouw, natuur, scheepvaart, bedrijven, projectontwikkelaars en anderen rond de waterstand, de temperatuur, de chemische samenstelling en de natuurwaarden van het water. Mede op basis van de IBO is de wijze van vertegenwoordiging en het verkiezen ervan aangepast. In de praktijk is de deelname aan de verkiezingen door de burger relatief beperkt geweest. Ook wordt de directe relatie in betalen en de verdeling van de lasten over bijvoorbeeld de inwoner van de stad en die van het platteland niet sterk beleefd. In het algemeen lijkt de trits "betalen-belang-beslissen" niet erg bewust ervaren te worden door de burger.

De werkgroep constateert dat in het watersysteem niet zozeer de doelmatigheid als wel de rationaliteit aanknopingspunt is voor verbetering. Het perspectief van de burger lijkt te zijn dat het watersysteem vooral functioneel goed geregeld moet zijn. In de werkgroep bestaat het beeld dat er sprake is van "bestuurlijke drukte" door de betrokkenheid van de diverse bestuurslagen, die voor de burger niet goed herkenbaar is. In paragraaf 7 worden daarom voorstellen gedaan die de rationaliteit kunnen versterken. Afgeleid effect daarvan kan zijn dat een bepaalde mate van efficiency te bereiken valt.

7. Versterken rationaliteit in het watersysteem.

Lange termijn perspectief: de uitvoering van het regionale systeembeheer wordt verzorgd door een beperkt aantal waterschappen (in lijn met de stroomgebieden.) Zij opereren als een functionele organisatie, met een op indirecte wijze gekozen bestuur. Het functionele karakter is afgebakend ten opzichte van de algemene politieke afwegingen die door Rijk, respectievelijk provincie of gemeente worden gemaakt. Het Rijk stelt de normen voor de bescherming tegen hoog water vast en ziet toe op tijdige realisering van benodigde verbeteringen.

Afwegingen op regionaal niveau worden door het waterschap of door de provincie gemaakt. De provincie zorgt binnen de ruimtelijke contouren van het Rijk voor de democratische legitimiteit wat betreft de ruimtelijke inpassing. Doelmatigheid wordt bereikt door vergaande onderlinge samenwerking en samenwerking met RWS, Provincies en gemeenten bij de inning van heffingen, kennisopbouw, uitvoerend werk, etc.

Het beheer van het watersysteem kent de volgende elementen:

- Bescherming tegen hoog water (waterkeringen);
- Regulering van de hoeveelheid water (peilbeheer) inclusief het grondwater en de regulering van de kwaliteit van het water;
- Aanvullende en ondersteunende taken.

De bestuurslagen Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen zijn alle betrokken bij het watersysteem. Om het bestaande beeld van "bestuurlijke drukte" te verminderen, is voor elk onderdeel bekeken op welke wijze rationalisering mogelijk is. Zowel met het oog op doelmatigheid als rationaliteit en op het vermijden van bestuurlijke drukte is nodig dat de betrokken bestuurslagen hun rol goed kunnen spelen.

Vanuit het perspectief van de burger en het bedrijf gezien is de positie van het waterbeheer die van een functionele "doe-organisatie". Belangrijk is dat een stabiele en duurzame inkadering bestaat: naar zijn aard is waterbeheer

levensvoorwaarde voor Nederland, maar juist daarom is een zekere mate van depolitisering belangrijk. Dit vormt de basis voor het bestaan van de waterschappen, waarbij de functionaliteit leidend is.

Dit vergt dat de randvoorwaarden zodanig zijn dat de waterbeheerder ook als functionele organisatie kan werken. Elementen zijn bijvoorbeeld dat:

- Het Rijk de verantwoordelijkheid neemt voor de normstelling en tijdige uitvoering kan afdwingen voor primaire en aanpalende waterkeringen (aanleg, beheer en onderhoud);
- Een stabiele financiering wordt gegarandeerd, die kostendekkend is voor de werkzaamheden;
- De betrokken organisaties over voldoende kwaliteit beschikken om het werk te doen;
- Het bestuur gelegitimeerd is en aanspreekbaar op de resultaten.

Tegen deze achtergrond worden de diverse elementen tegen het licht gehouden.

Bescherming tegen hoog water

Met de komst van het Deltaprogramma (2009) wordt een sterke impuls gegeven aan het watersysteembeheer. De specifieke rol van de waterbeheerders komt nog meer in het teken te staan van het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering voor de dijken en waterkeringen en voor de beschikbaarheid van de juiste hoeveelheid zoet water. De normstelling en de randvoorwaarden zullen weliswaar in goed overleg, maar uiteindelijk door het Rijk opgesteld worden. De urgentie van het Deltaprogramma vergt een duidelijke en heldere verantwoordelijkheid van het Rijk. Dit wordt ook neergelegd in de Deltawet en een Deltafonds dat vanaf 2020 een omvang van ten minste €1 miljard per jaar zal hebben.

De huidige praktijk bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma is dat het Rijk de normen vaststelt waaraan de primaire waterkeringen moeten voldoen. De waterbeheerders toetsen of de keringen in hun beheersgebied voldoen aan de normen. Is dat niet het geval dan stellen zij plannen op om wel aan de normen te gaan voldoen. De kwaliteit van die plannen wordt getoetst door provincies op ruimtelijke aspecten en door RWS op technische vereisten. Het Rijk subsidieert de benodigde investeringen voor de primaire keringen en draagt ook bij in de voorbereidingskosten die regionale waterbeheerders maken. Er is een regiebureau ingesteld dat op programma-niveau de middelen verdeelt en de voortgang bewaakt.

Voor de secundaire waterkeringen stelt de provincie de normen vast. De toetsing gebeurt door de waterbeheerders en zij stellen verbeterplannen op indien niet aan de normen wordt voldaan. De kosten hiervoor liggen bij de betreffende waterbeheerder. Daar waar het een waterschap betreft wordt de investering uit de watersysteemheffing betaald.

Iedere vijf jaar vindt een nieuwe toetsing plaats. De huidige programma's zijn gebaseerd op de tweede toetsing. In het kader van het vergroten van de rationaliteit zouden vanaf de derde toetsing, die in 2011 gereed is, de verantwoordelijkheden kunnen worden aangescherpt. De normering van primaire én secundaire keringen (immers samenhangend) zou in handen van het Rijk gelegd moeten worden. Het opstellen van de verbeterplannen zou door de waterbeheerders (m.n. waterschappen) gedaan kunnen worden, met een gecentraliseerde vorm van toetsing.

Wat betreft de benodigde investeringen dient een heldere keuze gemaakt te worden. Thans zijn de prikkels tot doelmatigheid niet optimaal omdat het Rijk plannen subsidieert zonder wezenlijke zeggenschap over de vormgeving ervan.

Daarbij speelt dat het Rijk de aanleg betaalt terwijl de regionale waterbeheerder het beheer en onderhoud bekostigt. Dat kan ondoelmatigheid introduceren en (bestuurlijke) onhelderheid. Dit zou in één hand gelegd kunnen worden bij het Rijk. Gegeven het nationale belang worden de investeringen in ieder geval voor de primaire keringen bekostigd uit het Deltafonds. Consequent doorredenerend zou ook het beheer en onderhoud uit algemene middelen dienen te worden gefinancierd. En zou het Rijk de vormgeving moeten kunnen voorschrijven (bijvoorbeeld aan waterschappen.) Alternatief hiervoor is dat de financiering geheel in handen van de waterschappen wordt gelegd en het Rijk de normen blijft stellen, toetst en kan ingrijpen (aanwijzing, taakverwaarlozing).

Het regionale waterkwaliteit- en kwantiteitbeheer

Met betrekking tot de hoeveelheid water (peilbeheer), de ecologische aspecten en de algemene waterkwaliteit worden op regionaal niveau (politieke) keuzes gemaakt. Daarbij is thans sprake van een interactie tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen en gemeenten. Water is sterk bepalend voor de ruimtelijke inrichting van een gebied. De verantwoordelijkheden zouden hier rationeler afgebakend kunnen worden. De afweging wie de primaire rol daarbij heeft, is die tussen het functionele bestuur (waterschappen) of het territoriale bestuur (provincie.) Door de nieuwe opzet van waterschapsverkiezingen is bij de waterschappen thans sprake van een grotere mate van politisering van het bestuur.

Indien de provincie een leidende rol krijgt in het regionale waterbeheer wordt de politieke insteek versterkt. Dan zouden beiden op gelijk territoriaal niveau gebracht moeten worden, incl. samenvoeging van de uitvoerende organisaties. Indien de leidende rol bij de waterschappen wordt gelegd, wordt de functionele insteek versterkt. Dit laatste lijkt beter aan te sluiten op de praktijk, waarin de deskundigheid en uitvoeringskracht van de waterschappen buiten kijf staan. Daarbij past in de toekomst waarschijnlijk wel een schaalgrootte die meer het niveau van stroomgebieden benadert (7 tot 20 waterschappen). Consequentie is een heldere rol voor de provincie in de ruimtelijke ordening en een functionele rol voor de waterschappen in het waterbeheer. De rol van de provincie kan door het stellen van kaders in bijvoorbeeld een ruimtelijk structuurplan worden bepaald.

De regionale waterkwaliteit

De praktijk heeft geleerd dat waterbeheer *integraal* wordt benaderd: dat wil zeggen kwaliteit en kwantiteit gelijktijdig benaderen. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat de expliciete zuiveringstaak van de waterschappen onderdeel van de aanpak van de waterketen zou kunnen worden. Dat laat onverlet dat het beheer van het oppervlaktewater beide elementen: kwantiteit en kwaliteit, blijft omvatten. De waterbeheerder kan (binnen gestelde kaders) eisen stellen in aanvulling op (inter)nationale normen rond waterkwaliteit en is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn water voor oppervlaktewater. Het zuiveren van afvalwater is echter een aparte taak, die los kan staan van het watersysteembeheer; de waterbeheerder is immers niet zelf verantwoordelijk voor lozingen op het oppervlaktewater.

Aanvullende en ondersteunende taken

Waterschappen voeren in een aantal gevallen ook aanvullende taken uit. Zo beheren zij in sommige gebieden ook wegen, ondersteunen gemeenten bij rioleringsplannen en dergelijke. Dit kan op basis van afspraken gecontinueerd worden en hoeft de rationaliteit niet in de weg te staan. De taakverdeling tussen de provincie (ruimtelijke ordening) en waterschap (waterbeheer) kan mogelijk verder aangescherpt worden. Bijvoorbeeld door de taken van de provincie rond muskusrattenbestrijding, zwemwater en grondwater nog meer expliciet bij de waterschappen te beleggen, respectievelijk formeel over

te dragen. En te onderzoeken of taken die de provincie nog heeft bij bijvoorbeeld waterkeringen overgedragen kunnen worden aan de waterschappen. Ook zou nogmaals bekeken kunnen worden of eventuele doublures in de planvorming tussen de provincies en de overige bestuurslagen weggenomen kunnen worden. Nader bekeken kan worden of hiermee ook een beperking van de uitgaven voor het provinciefonds mogelijk is.

Schaalvergroting en doelmatigheid

Een verdere schaalvergroting van de waterschappen zal bij dragen aan doelmatigheid en rationaliteit. Deze ontwikkeling kan (al dan niet geholpen door het Rijk) via "natuurlijke weg" verlopen (er vinden al (verkenkende) fusiegesprekken plaats) en beperkte vergroting van de doelmatigheid met zich meebrengen. Aandachtspunt is het toezicht dat provincies uitvoeren op waterschappen en de meer natuurlijke afbakening van waterschappen naar stroomgebiedsgrenzen

In alle gevallen is het versterken van samenwerking tussen de regionale waterbeheerders onderling aan te bevelen. Dit geldt bijvoorbeeld de perceptiekosten die gemoeid zijn met het innen van de heffingen. En voor de burger: een afzonderlijke heffing. Door de heffing meer centraal te innen ontstaan waarschijnlijk lagere perceptiekosten. Zo wordt reeds gedacht aan het gezamenlijk innen van alle heffingen en belastingen van gemeenten en waterschappen. Ook is een variant denkbaar waarin de inning door de nationale overheid (vergelijk de inning van kijk- en luistergelden door de Rijksbelastingdienst) gedaan wordt en in een waterschapsfonds wordt gestort. De band tussen het bestuur van de waterschappen en de financiële middelen ten behoeve van het beleid wordt in die variant losgelaten. Ook is een benadering analoog aan Gemeente – en Provinciefonds mogelijk. Dit zou een fundamentele wijziging zijn.

De taakverdeling tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen wordt in deze benadering niet fundamenteel aangepast. Rijkswaterstaat beheert de nationale wateren en de grote kustverdedigingswerken, inclusief de Noordzee. Het gaat hier om de nationale infrastructuur die als samenhangend geheel wordt beschouwd.

Indien de waterschappen meer naar stroomgebieden worden georganiseerd wordt de relatie tot RWS wel meer evenwichtig. Dat zou de samenwerking tussen de uitvoerende apparaten van RWS en waterschappen kunnen stimuleren (hierbij dringt de vergelijking met de omgevingsdienst zich op.) De schaarse deskundigheid kan dan mogelijk effectiever worden ingezet. In alle gevallen is een grotere mate van delen van deskundigheid en inkoopvoorzieningen en dergelijke tussen waterschappen onderling en met Rijkswaterstaat aan te bevelen.

8. Voorstel voor verdere uitwerking

De werkgroep constateert dat het Rijk op termijn kan bijdragen aan de mogelijkheden van de betrokken bestuurslagen om tot vergroting van doelmatigheid en rationaliteit in het waterbeheer te komen. Dit betekent wel dat de bestaande organisatorische uitvoeringsstructuur op onderdelen zal moeten worden aangepast. Het valt dus buiten het "a priori" en vraagt een nieuw politiek besluit.

Volgens de werkgroep zijn langs geschetste weg op termijn aanzienlijke besparingen mogelijk in het waterbeheer (zie bijlage 2.) Daarbij zullen deze overigens voornamelijk leiden tot "minder meer" kosten. De resultaten kunnen zichtbaar worden in de tarieven voor de heffingen voor riolering, zuivering en

watersysteembeheer en mogelijk op termijn ook in de Rijksuitgaven. Over de exacte omvang kunnen op basis van de globale analyse geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Het gegeven dat de kosten voor waterbeheer nog sterk zullen stijgen is, naast de economische realiteit, voldoende aanleiding om het vraagstuk van doelmatigheid en rationaliteit steviger aan te pakken.

Zoals aangegeven in paragraaf 3 is er geen sprake van een directe koppeling tussen uitgaven op de Rijksbegroting en de doelmatigheid in het waterbeheer. Om €100 miljoen te vinden in 2011 aan de uitgavenkant op de Rijksbegroting is geen directe relatie te vinden met maatregelen om het waterbeheer doelmatiger te organiseren. Er zal dus in overleg met de betrokken organisatie getreden moeten worden om te spreken over taakverlegging en doelmatigheid. Wetgeving vraagt meer tijd.

Zoals aangegeven in paragraaf 5 en 7 bestaan er aanknopingspunten voor doelmatigheid en rationaliteit wanneer buiten de bestaande kaders wordt gekeken. Indien gewenst kunnen de denkrichtingen uit dit voorstel worden uitgewerkt na politieke koersbepaling door het kabinet. Voorstellen voor veranderingen zullen aan kracht winnen indien ze mede gebaseerd zijn op de resultaten van lopende evaluaties en benchmarken in het kader van het Bestuursakkoord Waterketen en op de resultaten van lopende onderzoeken naar de wijze waarop verkiezingen voor waterschapsbestuur vormgegeven kunnen worden.

BIJLAGE 1 OPDRACHT VOORJAARSNOTA 2009 EN SAMENSTELLING WERKGROEP

De opdracht:

Doelmatiger en rationeler waterbeheer

“Om tot een doelmatiger organisatie en bestuur van het *waterbeheer* in NL te komen, wordt een voorstel voorbereid door de Secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat als voorzitter van het SG-Overleg. Het voorstel wordt opgesteld in samenwerking met de Secretarissen-generaal van VROM, EZ, LNV, BZK, de Directeur-generaal Water (VenW) en de Directeur-generaal Rijksbegroting (Fin). Het voorstel betreft alle onderdelen van de waterketen en het watersysteem. Bij het voorstel worden eerdere studies en adviezen hierover, zoals (het kabinetsstandpunt op) de “IBO bekostiging waterbeheer”, betrokken. Het voorstel moet kunnen leiden tot besluitvorming over een efficiencyverbetering van ca. 100 miljoen structureel vanaf 2011. Verandering van de bestaande bestuurlijke organisatie is daarbij niet het oogmerk a priori. Het plan moet voor het einde van 2009 gereed zijn. Het plan wordt uitgebracht aan de ministers van Financiën, VROM, LNV, EZ en BZK en de staatssecretaris van VenW.”¹⁰

Vastgelegd is dat de taakstelling niet drukt op de VenW-begroting en het Infrafonds.

Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	Wim Kuijken	Voorzitter SG-Overleg, SG VenW
Secretaris:	Theo Zandstra	FlexPool VenW
Leden:	Chris Buijink	SG EZ
	Roos van Erp-Bruinsma	SG BZK
	Laura van Geest	DG Rijksbegroting
	Annemieke Nijhof	DG Water
	Hans van der Vlist	SG VROM
	André van der Zande	SG LNV
Plv:	Gert -Jan Buitendijk	BZK
	Wino Aarnink	VenW
	Bertholt Leeftink	EZ
	Frans Suijker	EZ
	Rob van Brouwershaven	LNV

¹⁰ Voorjaarsnota 2009, blz. 18

BIJLAGE 2 DOELMATIGHEID EN RATIONALITEIT: INDICATIE DAT WINS TE BOEKEN VALT

1.1 Inleiding

Ten behoeve van het voorstel van de werkgroep Doelmatig Waterbeheer is op basis van bestaande literatuur en enkele gesprekken met experts een indicatie verkregen van de mogelijkheden tot vergroting van doelmatigheid en rationaliteit in het waterbeheer. Voor deze analyse is buiten het "a priori" van de bestaande structuur en de relatie met de Rijksbegroting gekeken.

Er bestaat geen integraal onderzoek naar kosten en kostenontwikkeling of in bredere zin naar doelmatigheid in het waterbeheer als geheel. In de opdracht van het kabinet wordt verwezen naar het IBO Bekostiging Waterbeheer (2002.) Daarin is een aantal varianten voor kostenbesparing bestudeerd, resulterend in mogelijke besparingen op maatschappelijke kosten van €20 tot €150 miljoen structureel, afhankelijk van de gekozen variant.

De scope van de gepubliceerde onderzoeken en de daaraan ten grondslag liggende gegevens is niet specifiek toegespitst op de opdracht van de werkgroep. Daarom moeten de kwantitatieve gegevens met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt. Bovendien is sinds de IBO al invulling gegeven aan een aantal voorstellen waardoor een deel van de mogelijke besparingen al gerealiseerd is. Dat laat onverlet dat de alle onderzoeken wijzen in de richting van het kunnen bereiken van doelmatigheidswinst, met name in de waterketen.

1.2 Achtergrond bij het voorstel van de werkgroep Doelmatig waterbeheer

Waterketen:

Uit de inventarisatie van onderzoeken en uitspraken van experts komt naar voren dat de grootste besparing op de maatschappelijke kosten ligt in de waterketen. Het streven in het Bestuursakkoord Waterketen is hier om op basis van vrijwilligheid en een bottom-up benadering een winst van ongeveer 2% per jaar te bereiken vanaf 2005, resulterend in totaal circa 10%-20% doelmatigheidsbesparing vanaf 2015. Voor de hele waterketen gaat het (bij 10%) dan om circa €300 miljoen.

Het voorstel van de werkgroep gaat uit van een intensivering van de huidige inspanningen. Gegeven de financiële situatie zou op de waterketen bijvoorbeeld een beroep gedaan moeten worden tot een grotere inspanning. Indien de sector er in zou slagen om tot 20% reductie in de periode tot 2015 te komen (ook genoemd in het Bestuursakkoord), worden besparingen tot €600 miljoen t.o.v 2005 mogelijk. Of dit haalbaar is, kan niet op voorhand worden gezegd.

De aanknopingspunten voor doelmatigheid in de waterketen zitten in de volgende onderdelen:

- Afstemming van benodigde investeringen in rioleringstelsel en in afvalwaterzuivering.
Indicatie dat hier besparingen mogelijk zijn, is melding van Unie van Waterschappen dat de tot en met 2007 ingeschatte maatschappelijke voordelen van het optimaliseren van de investeringen in de afvalwaterketen in totaal €265 miljoen bedragen;
- Beheer en onderhoud in de waterketen meer gezamenlijk door gemeenten en waterschappen en drinkwaterbedrijven of vanuit één bedrijf te doen.
Indicaties voor doelmatigheid zijn opgenomen in diverse studies naar efficiëntie-verhoging in de waterketen. Hierop is het streven van het "Bestuursakkoord Waterketen" gebaseerd, dat geen absoluut bedrag

noemt, maar 1 a 2% per jaar (is uiteindelijk structureel circa €300 miljoen in tien jaar)

- Vermindering van overheadkosten door schaalvergroting en/of samenwerking tussen drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen in gezamenlijke serviceverlening en inning van heffingen en belastingen in de keten. Hier is geen bedrag bekend, maar de voorbeelden van Waternet, etc geven aan dat er perspectief in zit. Recent heeft Waternet bijvoorbeeld een aanbod gedaan om het rioolbeheer in Weesp te verrichten.

Watersysteem:

In het watersysteem zijn geen evidente posten te vinden waarin op voorhand grote bedragen te vinden zijn gerelateerd aan doelmatigheid en efficiëntie. Hier is veeleer sprake van kosten, gemoeid met de wijze waarop het systeem is ingericht. Er zijn vier bestuurslagen betrokken bij beleid en uitvoering van het watersysteembeheer en het daarbij behorende schaalniveau.

Het voorstel van de werkgroep richt zich op aanknopingspunten waarmee winst te boeken is door het versterken van de rationaliteit:

- Besparingen in perceptiekosten door meer centrale inning. Indicatie is dat de perceptiekosten voor waterschapsheffingen (circa €115 miljoen: zuivering + systeemheffing) gedaald zijn van 6,3% naar 5,6% van de belastingdruk door de instelling van gemeenschappelijke belastingkantoren. Het laagste percentage dat gehaald wordt ligt rond 4,5%. Als dat gemiddelde wordt is een besparing van circa €25 miljoen gerealiseerd;
- Besparingen op de kosten van verkiezingen. Deze bedragen thans €17,5 mln voor verkiezingen in heel Nederland, eens in de vier jaar;
- Lagere overhead door schaalvergroting en/of taakreductie waterschappen. Indicatoren hiervoor zijn bijvoorbeeld de bestuurslast (circa €70 mln) voor 26 waterschappen en het gegeven dat meer dan de helft van het takenpakket gerelateerd is aan zuivering (keten)¹¹;
- Doelmatigheid/rationaliteit door meer gezamenlijke aanpak, respectievelijk taakverdeling in de uitvoering van het beheer van het oppervlaktewater. In het waterbeheer werken circa 11.000 mensen (fte), waarvan bijna 9.000 bij waterschappen, 950 bij RWS, 350 bij provincies en 900 bij gemeenten. Er zijn geen gegevens over besparingen door samenwerking;
- Doelmatigheid/rationaliteit gerelateerd aan het maken van plannen op diverse bestuursniveau's.

Bovenstaande onderdelen in het watersysteem kunnen op zichzelf tot besparingen leiden, maar deze kunnen niet geïsoleerd worden behaald, omdat het sterk afhankelijk is van de inrichting van het bestuurlijk systeem. De nadruk ligt daarbij op de rationaliteit, bijkomend kunnen eventueel besparingen op de maatschappelijke kosten optreden.

Dit laat onverlet dat de sector binnen de bestaande kaders efficiëntiewinsten kan boeken door verder te gaan op de ingeslagen weg met het samen werken in inkoop, belastinginning, standaardisatie van contracten, etc.

¹¹ Kostenverdeling waterschappen (2207): waterkeringen: 5,5%; watersysteem: 27%, zuiveringsinstallaties: 44,5%, bestuur: 3,4%, inning: 5,7%, overig: 14%.
Toegerekend aan driedeling: 60% zuivering, 30% kwantiteit, 10% keringen



Waterschappen

- 1 Fryslân
- 2 Noorderzijlvest
- 3 Hunze en Aa
- 4 Reest en Wieden
- 5 Velt en Vecht
- 6 Groot Salland
- 7 Zuiderzeeland
- 8 Regge en Dinkel
- 9 Veluwe
- 10 Rijn en IJssel
- 11 Vallei en Eem
- 12 De Stichtse Rijnlanden
- 13 Amstel, Gooi en Vecht
- 14 Hollands Noorderkwartier
- 15 Rijnland
- 16 Schieland, Krimpenerwaard
- 17 Delfland
- 18 Rivierenland
- 19 Hollandse Delta
- 20 Aa en Maas
- 21 Peel en Maasvallei
- 22 De Dommel
- 23 Brabantse Delta
- 24 Zeeuwse Eilanden
- 25 Zeuws-Vlaanderen
- 26 Roer en Overmaas





