

Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
mevrouw J.C. Huizinga-Heringa
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

datum
4 november 2009

ons kenmerk
51631/IP

contactpersoon
E. Kraaij

betreft
doelmatig en rationeel water-
beheer

uw kenmerk

e-mail
ekraaij@uvw.nl

Doorkiesnummer
070 351 98 46

Geachte mevrouw Huizinga,

Met uw brief van 1 oktober heeft u de Unie van Waterschappen gevraagd voor 6 november 2009 voorstellen te doen om te komen tot een doelmatiger en rationeler waterbeheer in Nederland. De opgave om de rijksbegroting met € 100 miljoen te verlichten heeft ons geïnspireerd om toekomstgericht te kijken naar de opgaven op het terrein van waterveiligheid, waterbeheer en duurzaamheid. Wij schetsen in onze reactie een perspectief voor efficiënt en duurzaam waterbeheer tegen lagere maatschappelijke kosten en een agenda voor de periode tot 2020 met behoud van het functionele karakter van het waterschap en de binding met de burger en de streek. Wij leiden de financiële opgave vanaf 2011 af uit dit perspectief.

1. Kern

Nederland staat voor een grote uitdaging om ons land in de toekomst klimaatbestendig te maken. Het Deltaprogramma vraagt om grote investeringen en om een grote overheidsinspanning om de uitvoering hiervan tot stand te brengen. Hetzelfde is van toepassing op de stroomgebiedenaanpak in het licht van de Kaderrichtlijn Water. Opgaven als deze vragen om een op deze taken toegesneden overheidsinspanning die functioneel, doelmatig en efficiënt is en het belang van de burger maximaal dient. Een eigen doelfinanciering is hiermee onlosmakelijk verbonden. Waterschappen hebben zich ontwikkeld tot professionele uitvoerende overheden die een cruciale inspanning leveren om deze opgaven nu en in de toekomst duurzaam te realiseren.

In één samenhangend pakket schetsen wij onze voorgestelde aanpak: De integrale verantwoordelijkheid voor de waterkeringen komt bij de waterschappen te liggen, met uitzondering van de nationale infrastructuur zoals de Deltawerken en de Afsluitdijk. Met gemeenten gaan wij bindende afspraken maken over de afvalwaterketen en bestuurlijke drukte verminderen. De planstructuur zal veranderen. Provinciale structuurvisies en omgevingsplannen bevatten de ruimtelijke aspecten van het waterbeheer en

het provinciale waterhuishoudingsplan kan vervallen. De provincies worden ontlast van waterbeheertaken. Met uw Inspectie en met de provincies maken wij afspraken over het toezicht op de waterschappen. Met Rijkswaterstaat maken wij afspraken over de over te dragen werken, de stroomgebiedaanpak en functionele samenwerking. Om in staat te zijn deze ontwikkeling in onze organisaties goed te borgen zetten wij de substantiële opschaling van de waterschappen door. Met al deze voorstellen ligt de focus van de beide waterbeheerders (Rijkswaterstaat voor het nationale waterbeheer; de waterschappen voor het regionale waterbeheer) op de uitvoering van het Deltaprogramma, KRW, NBW en reduceren we de bestuurlijke drukte aanzienlijk. Door inderdieneffecten en verregaande samenwerking binnen en buiten de sector besparen de waterschappen geld om verdere stijging van de lastendruk tegen te gaan.

Ons navolgende pakket van voorstellen kent daarmee een sterke interne samenhang en moet ook als één geheel beschouwd worden. Het vormt een coherente agenda voor bestuur en organisatie van het waterbeheer in de komende tien jaar. Het waterbeheer wordt slimmer en efficiënter georganiseerd. Met besparingen op de korte en langere termijn en een concrete aanpak om de bestuurlijke drukte ingrijpend te verminderen. Dit vergt commitment van alle betrokken partijen. Actieve ondersteuning van deze agenda door het kabinet, onder andere door aanpassing van wet- en regelgeving, is noodzakelijk voor het bereiken van de gestelde doelen.

2. Kader en doelstellingen

In uw brief van 1 oktober 2009 heeft u een kader meegegeven waar de voorstellen en initiatieven aan moeten voldoen. Er moet sprake zijn van:

- Maatregelen waarmee op de korte termijn een doelmatigheidsverbetering bereikt kan worden en waarmee ten minste € 100 miljoen per jaar op de Rijksbegroting bespaard kan worden, vanaf 2011.
- Verdergaande doelmatigheidsmaatregelen (bijvoorbeeld schaalvergroting, het opheffen van overlap/bestuurlijke drukte en betere samenwerking) en rationalisatie (bijvoorbeeld herverdeling van taken en toezicht), waarbij ook buiten de bestaande kaders wordt gedacht en rekening houdend met nader overleg over deze tweedeling.
- Aansluiten bij de belevingswereld van de burger en het bedrijfsleven.
- Een stabiele financieringsstroom, mede in het licht van de opgave die voortvloeit uit het Deltaprogramma.

De waterschappen hebben binnen dit kader uw uitnodiging opgepakt en stemmen in met de volgende hoofdlijn:

1. Een toekomstig waterbeheer dat doelmatiger georganiseerd is, aansluit bij de belevingswereld van burgers en bedrijven, de Rijksbegroting ontlast en tegelijkertijd een stabiele financieringsbron is voor noodzakelijke maatregelen (Deltaprogramma).
2. Minder bestuurlijke drukte door toepassing van het tweelagenmodel op de waterbeheertaak, één toezichthouder en investeren, beheer en onderhoud integraal bij waterschappen; eenvoud in het belastingstelsel, belastingheffing met gemeenten, wegbeheer agenderen voor de toekomst.
3. Optimalisatie in de afvalwaterketen: regie en loket bij gemeenten, beheer rioleering en zuivering bij waterschap, in een uitnodiging aan VNG om samen hiervoor een plan te maken.
4. Hoogwaterbescherming: financiële participatie van waterschappen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het overnemen van de muskusrattenbestrijding levert samen 100 miljoen verlichting op de rijksbegroting op.

5. Efficiencywinst door inverdienmaatregelen, om de waterschapslasten voor burgers, agrariërs en ondernemers, ten opzichte van de autonome lastenontwikkeling door de bedoelde verlichting (punt 4), niet extra te laten stijgen. Met daarnaast versterking van samenwerking en opschaling waterschappen in een voortgaand proces gericht op vergroting van slagkracht, doelmatigheid en rationaliteit.

De maatregelen die wij u voorstellen grijpen in elkaar, vormen een concrete agenda richting 2020. Voor de implementatie zijn randvoorwaarden nodig als tijdige aanpassing van wet- en regelgeving.

3. Een aansprekend perspectief naar 2020, een concrete agenda voor nu

Minder bestuurlijke drukte en transparantie voor burgers en bedrijven

De provincies zorgen voor een evenwichtige afweging van alle bij de ruimtelijke inrichting betrokken belangen in integrale structuurvisies en omgevingsplannen. Ruimtelijke aspecten van het waterbeheer zijn hierin opgenomen. Een zelfstandig provinciaal waterplan kan verdwijnen.

Met het oog op doorvoering van het gewenste tweelagenprincipe en de gewenste integraliteit in het waterbeheer/waterveiligheid, stellen wij voor de provincies van hun uitvoeringstaken in het waterbeheer te ontlasten. Het Rijk, als normsteller, kan rechtstreeks de toezichthoudende taak uitoefenen met betrekking tot de waterkeringen die de waterschappen beheren. Met het IPO en V&W willen wij een agenda opstellen over de toekomstige toezichtrelatie, mede in het licht van het Kabinetsstandpunt 'Oosting'. Dit reduceert de bestuurlijke drukte aanzienlijk.

Tevens lijkt het ons goed de wegbeheerstaak (bij zes wegbeherende waterschappen) tegen het licht te houden.

De waterschapsverkiezingen zijn naar hun huidige vorm voor de burger geen succes. Er is aanleiding de huidige opzet nader te bezien. Borging van de belangen van alle burgers en de eigen financiering vergen ook in de toekomst een democratische vorm van representatie. Graag komen wij met u in gesprek over dit thema.

Hoogwaterbescherming

De zorg voor waterveiligheid is van oudsher een van de meest primaire taken van de waterschappen. Met de voorgenomen verdergaande professionalisering en opschaling van de waterschappen zien wij verdergaande participatie in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma als een logische stap. Op termijn maken wij ons op om de financiering van het volledige Hoogwaterbeschermingsprogramma van het Rijk over te nemen, uitgezonderd de nationale infrastructuur. Daarmee ontstaat een transparantere verdeling van taken in de waterkeringzorg. Bij het Rijk blijven normering, toezicht op de primaire waterkeringen en de zorg voor de nationale infrastructuur en de waterschappen doen het overige.

Met Rijkswaterstaat willen wij binnen een half jaar een agenda maken voor de overdracht/het beheer van waterstaatswerken en verdergaande functionele samenwerking in taakuitvoering (KRW, Ruimte voor de rivier) en ondersteunende processen (onderzoek/kennis, ICT, inkoop en aanbesteding, projectvoorbereiding). De contacten hierover met Rijkswaterstaat tonen een grote mate van convergentie aan.

Voor de nabije toekomst stellen wij concreet voor dat de waterschappen de voorbereidingskosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor eigen rekening nemen; dit ontlast de rijksbegroting voor € 37 miljoen per jaar. Tevens stellen wij voor, als eer-

ste stap, € 38 miljoen door middel van cofinanciering bij te dragen aan de investeringen uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Wij nemen het op ons met behoud van het solidariteitsprincipe hierover verder afspraken tussen de waterschappen te maken. Tevens zijn wij bereid de kosten van de bestrijding van de muskusratten volledig voor eigen rekening te nemen (€ 25 miljoen per jaar).

Doelheffing voor watertaken ook in de toekomst cruciaal

Het waterbeheer in Nederland wordt voor een belangrijk deel betaald uit een doelheffing die de waterschappen opleggen en innen. Op deze wijze is geborgd dat er voldoende middelen voor deze taken beschikbaar zijn. Mede dankzij dit systeem staan hoogwaterbescherming en waterbeheer in ons land wereldwijd gezien op een ongeëvenaard hoog niveau, hetgeen ook internationaal wordt erkend en organisatorisch en financieel navolging krijgt in andere landen. De kern van dit systeem blijft in stand met de uitvoering van het grote Deltaprogramma in zicht. Maar het moet eenvoudiger en efficiënter. Zo hebben wij hebben de VNG uitgenodigd om te komen tot een beperkt aantal gezamenlijke, regionale belastingkantoren teneinde de perceptiekosten van gemeentelijke en waterschapsbelastingen aanmerkelijk te verlagen. Tevens kan het omslagstelsel voor de watersysteemheffing fors worden vereenvoudigd. Voor burgers en bedrijven neemt de transparantie dan toe en de administratieve lasten nemen af. De besparing door deze maatregel loopt voor de waterschappen op tot ongeveer € 26 miljoen per jaar.

Optimalisatie in de afvalwaterketen

Gemeenten en waterschappen werken intensief samen in het waterbeheer op grond van het Bestuursakkoord Waterketen. Deze overeenkomst inzake de afvalwaterketen heeft reeds vele bestaande samenwerking goed gestimuleerd. Resultaten zijn geboekt, maar niet in die mate die kon worden verwacht. Bovendien vergt de samenwerking veel ambtelijke inzet en bestuurlijke drukte. De waterschappen hebben de gemeenten, via de VNG, uitgenodigd om de samenwerking in de afvalwaterketen verder te optimaliseren. Dat kan door de rioleringstaak van de waterschappen toe te voegen aan de huidige afvalwatertransport- en zuiveringstaak van de waterschappen. Hierdoor wordt één overheid verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de afvalwaterketen. Ook is denkbaar dat de waterschappen namens de gemeenten het rioolbeheer en -onderhoud uitvoeren. Dit zal echter minder besparingen opleveren en veel overleg in stand houden. We willen geen nieuwe bestuurlijke drukte door hier nieuwe openbare lichamen voor op te richten. De gemeenten houden vanzelfsprekend de regie op de openbare ruimte. Voor het planning en uitvoering van projecten, waarbij het wegdek, de riolering en kabels en leidingen samengaan, blijven de gemeenten verantwoordelijk. De bestuurlijke drukte neemt in deze optimalisatie aanzienlijk af en er kan een aanzienlijke kostenbesparing worden bereikt. Op een totaal bedrag van circa € 2,2 miljard voor rioolbeheer en zuivering biedt dit een perspectief op een groeiende kostenbesparing van in totaal ruim € 200 miljoen per jaar. Binnen een jaar willen wij samen met de VNG een plan op tafel leggen, gericht op realisatie per 2015. Uitvoering kan plaatsvinden zodra de wet- en regelgeving is aangepast.

Opschaling van waterschappen

De waterschappen zijn in achterliggende decennia voortdurend opgeschaald om berekend te blijven op hun taken. In 1980 waren er nog 230 waterschappen, thans zijn het er 26. Dit proces van opschaling is daarmee niet ten einde. Opschaling is geen doel op zich, maar de forse opgaven op het terrein van waterveiligheid (Deltaprogramma), waterbeheer en afvalwaterketen vragen om professionele organisaties met innovatievermogen en slagkracht, en daarmee om verdere schaalvergroting. Zonder aan de lokale en regionale binding afbreuk te doen willen wij de slagkracht, doelmatigheid en rationaliteit in eigen huis versterken door de komende jaren op te schalen langs de invalshoe-

ken van de stroomgebieden/KRW en het Deltaprogramma. Hiermee is een besparing van ongeveer 5% op de exploitatiekosten van de waterschappen mogelijk.

Randvoorwaarden

Bovenstaande voorstellen volgend zijn de waterschappen in staat om aan uw verzoek te voldoen. Bij volledige doorvoering van de voorstellen in samenwerking met gemeenten kunnen de uiteindelijke besparingen aanzienlijk hoger zijn dan de gevraagde € 100 miljoen/jaar. Harde randvoorwaarde is echter wel dat het Rijk daadkrachtige ondersteuning biedt aan zijn eigen diensten (Rijkswaterstaat en de Inspectie V&W) en aan provincies, gemeenten en waterschappen door:

- het voeren van een consequent hierop gericht, eenduidig rijksbreed beleid, zoals ten aanzien van de vorming van uitvoerende afvalwaterketenonderdelen binnen waterschapsorganisaties;
- het voortvarend aanpassen van de benodigde wetgeving, zoals een plicht voor gemeenten en waterschappen om in afvalwaterketen-organisatieonderdelen de riooleringszorg en het zuiveringsbeheer onder te brengen, met behoud van de regie op de openbare ruimte bij gemeenten, aanpassing van de Waterschapswet (de modernisering van de watersysteemomslag) en aanpassing van de Waterwet (Hoogwaterbeschermingsprogramma, toezicht).

Ontlasten Rijksbegroting

Als aan bovenstaande randvoorwaarden wordt voldaan, dan zijn de waterschappen bereid én in staat de rijksbegroting met ingang van 2011 met € 100 miljoen te ontlasten.

Concreet stellen wij voor dat de waterschappen:

- de voorbereidingskosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor eigen rekening nemen; dit ontlast de rijksbegroting voor € 37 miljoen per jaar;
- de muskusrattenbestrijding voor eigen rekening van de provincies overnemen, waardoor het Rijk € 25 miljoen kan korten op zijn bijdrage aan het Provinciefonds;
- voor € 38 miljoen door middel van cofinanciering bijdragen aan investeringen uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Lastendrukontwikkeling

Door € 100 miljoen. aan lasten van de Rijksbegroting over te nemen wordt de Rijksbegroting ontlast en de collectieve lastendruk beperkt. Door het voorgestelde integrale pakket kunnen de waterschappen voorkomen dat het overnemen van deze lasten à € 100 miljoen leidt tot een extra stijging van de waterschapslasten, bovenop de autonome ontwikkeling. Omdat de inderdieneffecten op termijn nog groter zullen zijn, kan in de toekomst de extra stijging van de lastendruk (door de overname van de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma) worden beperkt.

Wij stellen voor de autonome tariefontwikkeling van de waterschapslasten via een nulmeting per 2011 in beeld te brengen, zodat goed bijgehouden kan worden hoe de lasten zich ontwikkelen door enerzijds de hier genoemde voorstellen en anderzijds de gewone taakuitvoering.

4. Tot slot

De bovenstaande initiatieven en concrete voorstellen zijn in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen onderschreven. De agenda bevat een toekomstbestendige beleidslijn die de samenleving transparantie en perspectief biedt. Waterveiligheid en waterbeheer vergen onze exclusieve aandacht.

Onze aanbod is niet vrijblijvend. Concreet zijn wij bereid om vanaf 2011 €100 miljoen aan taken die thans via de Rijksbegroting worden bekostigd uit eigen middelen te financieren. Daartoe moet het Rijk een aantal voorwaarden creëren om de doelmatig-

heidswinst te realiseren die nodig is om de besparing mogelijk te maken. Op termijn kan met het door ons voorgestelde pakket maatregelen een nog grotere doelmatigheidswinst worden bereikt. De opbrengst daarvan moet dan worden benut voor het beperken van de lastendruk voor de burger. Het geheel vormt een integrale agenda die wij als waterschappen bereid zijn met het Kabinet en andere partijen nader vorm te geven. Dat vergt vanzelfsprekend wel duidelijkheid uwerzijds in een reactie die tevens recht doet aan de grote onderlinge samenhang van de voorstellen. Wij zouden het op prijs stellen voor 1 december a.s. de reactie van het Kabinet te vernemen.

Hoogachtend,



dr. S. Schaap
voorzitter