Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Startdocument

Financiering stedelijk waterbeheer

Conceptrapport d.d. 14 december 2015

Naam auteurs: Reginald Grendelman (VNG) en Gert Dekker (Ambient)

Inhoudsopgave

1. Financiering Nederlandse waterbeheer 2
1.1. Watergovernance in the Netherlands “Fit for the future”? 2
1.2. Onderzoek toekomstbestendig en duurzaam waterbeheer 2
1.3. Brief Tweede Kamer en fase 3 onderzoek 3
1.4. Uitwerking startdocument financiering stedelijk waterbeheer 4

2. Het stedelijk waterbeheer nu en straks 6
2.1. De samenhang in het stedelijk waterbeheer 6
2.2. Huidige situatie financiering stedelijk waterbeheer 6
2.3. Trends en ontwikkelingen stedelijk waterbeheer 10
2.4. Wat is de gewenste situatie? 12

3. Potentiële knelpunten bekostiging stedelijk waterbeheer 14
3.1. Confrontatie huidige situatie en trends en ontwikkelingen 14
3.2. Potentiële knelpunten 14

4. Mogelijke en kansrijke maatregelen 19
4.1. In hoeverre zijn potentiële knelpunten actueel en urgent? 19
4.2. Mogelijke maatregelen 19
4.3. Kansrijke maatregelen 23

5. Hoe nu verder? 27
5.1. Voorstel vervolg 27

Bijlage 1: Organisatie uitwerkingstraject thema financiering stedelijk waterbeheer 29

Bijlage 2: Huidige situatie financiering stedelijk waterbeheer 30

Bijlage 3: Trends en ontwikkelingen stedelijk waterbeheer 36

1. Financiering Nederlandse waterbeheer

1.1. Watergovernance in the Netherlands "Fit for the future"?

In het rapport 'Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?' dat in maart 2014 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu is aangeboden, constateert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat het Nederlandse waterbeheer momenteel een stabiele financiële structuur kent. Wel ziet de OESO voor de lange termijn enkele uitdagingen met betrekking tot de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de bekostiging, met name door toenemende onevenwichtigheid tussen groei- en krimpregio's, bouwen op (voor waterbeheer) ongunstige locaties, gevolgen van toenemend medicijngebruik en laag water/risicobewustzijn van de Nederlanders. De OESO vindt bovendien dat er beter en meer gebruik kan worden gemaakt van economische prikkels om efficiënt om te gaan met 'te veel', 'te weinig' en vooral 'te vervuild' water en pleit voor een striktere toepassing van het principe 'de vervuiler/gebruiker betaalt'.
De OESO richt zich in haar conclusies dus zowel op meer bewustwording (waterbewustzijn) als op economische prikkels gericht op gedragsverandering.

1.2. Onderzoek toekomstbestendig en duurzaam waterbeheer

In reactie op het OESO-rapport heeft de minister aangegeven met de Bestuursakkoord Water (BAW) partners een dialoog te willen voeren over de financiering van ons waterbeheer op de lange termijn. Als basis voor deze dialoog hebben Twijnstra Gudde en Tauw een rapport opgesteld over de huidige bekostiging in het Nederlandse waterbeheer en van relevante toekomstige ontwikkelingen (fase 1). De dialoog met de bestuurlijke partners (fase 2) heeft als gedeeld beeld opgeleverd dat de basis op orde is. Gezien de toekomstige ontwikkelingen is er wel aanleiding om binnen het bestaande stelsel te verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn.

In de rapportage van Twijnstra Gudde en Tauw is onderscheid gemaakt tussen de compartimenten: Waterveiligheid, watersysteem, afvalwaterketen, drinkwater en productiewater.

In het startdocument financiering stedelijk waterbeheer staat het stedelijk watersysteem centraal. Daarmee wordt bedoeld het oppervlaktewater, grondwater, regenwater en stedelijk afvalwater in de bebouwde omgeving. In termen van de genoemde rapportage gaat het dan om het watersysteem in de bebouwde kom en de afvalwaterketen.

Het rapport van Twijnstra Gudde en Tauw en de resultaten van de bestuurlijke discussie zijn voor de zomer aan de Tweede Kamer aangeboden, daarmee zijn fase 1 en 2 afgerond en kan worden gestart met fase 3, het verkennen van mogelijke verbetervoorstellen.

1.3. Brief Tweede Kamer en fase 3 onderzoek

Het rapport Toekomstbestendige en duurzame financiering Nederlandse waterbeheer is aangeboden aan de Tweede Kamer[1]. Bij de aanbieding is een doorkijk gegeven naar de volgende fase van het onderzoek en zijn aspecten benoemd uit de dialoog met de BAW-partners (fase 2) die in fase 3 van het onderzoek aan de orde zullen komen. De centrale vraag is hoe op langere termijn principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' nog beter toegepast kunnen worden in de financiering van het waterbeheer. Daarbij worden ook andere instrumenten, andere beleidsvelden en hun effectiviteit in ogenschouw genomen en internationale aspecten. De volgende deelaspecten zijn hierbij onderscheiden:

- De toepassing van 'de vervuiler betaalt' bij diffuse bronnen. Diffuse bronnen (bijvoorbeeld nutriënten, mest, gewasbeschermingsmiddelen) worden nu niet belast, terwijl zij een aanzienlijke belasting vormen voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Drinkwaterbedrijven en communale zuiveringen moeten hun zuiveringsinspanningen verhogen of eerder in de keten bronmaatregelen bekostigen, waardoor de drinkwaterprijs stijgt en de kosten voor zuivering hoger worden;
- Nieuwe diffuse bronnen/microverontreinigingen: bekend is dat nieuwe stoffen als medicijnresten, hormonen en microplastics een knelpunt opleveren voor de waterkwaliteit. Voor betrokken partijen -behoudens drinkwaterbedrijven en waterschappen -bestaan er nu nauwelijks financiële prikkels om te investeren in preventie en bronmaatregelen.
- Welke (financiële) instrumenten in de toekomst, waar nuttig en nodig, effectief bij kunnen dragen aan het vasthouden van en voorkomen van het afvoeren van relatief schoon hemelwater naar de zuivering, zodat de maatschappelijke kosten op de lange termijn naar beneden kunnen. Een fors aandeel van de riolering- en zuiveringskosten (de dimensionering van de infrastructuur) is het resultaat van regenwater dat via de riolering wordt afgevoerd en in de zuiveringen wordt verwerkt;
- Prijsprikkels voor de onttrekking en gebruik van grond- en oppervlaktewater in relatie tot de voorzieningenniveaus Zoetwater. Anders dan via de watersysteemheffing voor het peilbeheer of de relatief beperkte provinciale grondwaterheffing wordt voor het onttrekken/gebruik van oppervlaktewater en grondwater niet apart betaald. Met de te verwachten klimaatveranderingen zullen lokaal mogelijk aanvullende maatregelen moeten worden genomen voor continuering van onttrekking en gebruik van zoetwater.

Tevens wordt het reeds lopende onderzoek naar de modernisering en verduurzaming van de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing binnen dit bredere kader opgepakt.

Bij de genoemde voorstellen gaat het om optimalisatie van de financiering van het Nederlandse waterbeheer binnen de bestaande structuren, gericht op het inbouwen van meer economische prikkels om duurzamer met water om te gaan en/of het waterbeheer op lange termijn betaalbaar te houden.

Voor het thema stedelijk waterbeheer gaat het met name om de derde bullet en in mindere mate de tweede bullet.

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/03/rapport-toekomstbestendige-en-duurzame-financiering-waterbeheer

Het doel van fase 3 is het ontwikkelen van gedragen voorstellen voor eventuele aanpassingen van de financiering van het waterbeheer. Op basis van deze voorstellen zal bestuurlijk afgewogen worden of de financiering van het waterbeheer ook daadwerkelijk aangepast zal worden. Als er goede redenen zijn om bepaalde elementen (toch) niet te willen aanpassen, zal dat ook bestuurlijk worden voorgelegd.

De verschillende thema's van fase 3 van het onderzoek zijn belegd in werkgroepen, waaronder de werkgroep financiering stedelijk waterbeheer. De werkgroepen stellen daartoe voor hun thema een startdocument op met de focus en afbakening en waar nodig afwijking van het benodigde onderzoek in relatie tot bovenstaande. Ze zorgen voor de inhoudelijke voorbereiding en begeleiding van het onderzoek en eventuele uitbestedingen.

Fase 3 van het onderzoek kent de volgende mijlpalen:
- Stuurgroep Water 6 oktober 2015: plan van aanpak fase 3
- Stuurgroep Water 9 december 2015: set van doelen/toetsingscriteria + voortgang
- Stuurgroep Water medio 2016: mogelijke oplossingsrichtingen + no-regret maatregelen
- Stuurgroep Water begin 2017: advies nieuwe kabinet over kansrijke voorstellen voor aanpassing(en) van de bestaande financiering van het waterbeheer op lange termijn + eventuele no-regret maatregelen.

1.4. Uitwerking startdocument financiering stedelijk waterbeheer

De eerste stap in de uitwerking van het thema financiering stedelijk waterbeheer is een gedragen startdocument, met daarin opgenomen een analyse van de huidige situatie, trends en ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer en onderzoeksvragen ten behoeve van de ontwikkeling van gedragen voorstellen voor eventuele aanpassingen en dwarsverbanden met andere thema's.

De doelstelling van het startdocument is om voor ieder thema het speelveld te verkennen en de onderzoeksvragen en aanpak te bepalen. De startdocumenten geven het coördinerend kernteam de mogelijkheid op de samenhang te sturen en maakt afstemming mogelijk tussen de verschillende werkgroepen.

Uitgangspunten en randvoorwaarden
Voor de werkgroep stedelijk waterbeheer gelden net als voor de andere werkgroep de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden:

1. *Kostenterugwinning is uitgangspunt/randvoorwaarde*

Voor verschillende thema's geldt dat het huidige financieringsstelsel primair is gericht op het terugwinnen van de kosten die worden gemaakt. Bij het verkennen van alternatieven voor het huidige financieringsstelsel gaat het voor deze thema's vooral om het anders verdelen van de lasten. Bijvoorbeeld meer kostenveroorzaker of vervuiler betaalt in plaats van solidariteit. Bij alle voorstellen voor alternatieven voor het huidige stelsel geldt echter dat de kosten uiteindelijk moeten worden teruggewonnen. Immers, we moeten de rekening wel kunnen blijven betalen.
Het definiëren van kostenterugwinning als randvoorwaarde betekent dat het introduceren van zeer effectieve prijsprikkels in sommige gevallen onwenselijk kan zijn.

2. *Transparantie in de afwegingen draagt bij aan begrip en draagvlak*

Een aanpassing van het bestaande financieringsstelsel, bijvoorbeeld door het verschuiven van solidariteit naar vervuiler betaalt, leidt per definitie tot groepen die meer zullen moeten betalen en groepen die minder zullen gaan betalen. Het is nooit prettig om meer te moeten betalen, dus het is niet mogelijk om iedereen tevreden te stellen. Maar door transparant te zijn en goed uit te (kunnen) leggen hoe en waarom de lasten (anders) worden verdeeld, kan wel worden geprobeerd om meer begrip te krijgen voor de voorgestelde veranderingen in het financieringsstelsel.

3. *We zijn niet op zoek naar zo maar instrumenten; alleen indien effectief en efficiënt*

Naast uitlegbaarheid zijn effectiviteit en efficiëntie belangrijk voor het creëren van draagvlak. Dit zijn daarom uitermate belangrijke criteria in de afweging (zie verder paragraaf 4).

4. *Geen aanpassing is ook een optie*

Vanaf het begin van het traject is de optie open gehouden dat het traject ertoe kan leiden dat we dermate tevreden zijn met het huidige stelsel en we voldoende vertrouwen hebben dat we met het huidige stelsel de problemen van de toekomst aankunnen, dat er uiteindelijk geen aanpassingen nodig zijn.

Duurzame en toekomstbestendige financiering: Wat is de gewenste situatie?
Het startdocument stedelijk waterbeheer gaat in ieder geval in op de vraagstelling die in de brief aan de Tweede Kamer is opgenomen (vermindering hoeveelheid hemelwater naar de RWZI).
De vraag of er sprake is van potentiële knelpunten in de huidige situatie hangt nadrukkelijk samen met de vraag: Wat is de gewenste situatie? Met andere woorden: Wat is een duurzame en toekomstig bestendige situatie in het stedelijk waterbeheer, zowel in fysieke zin als in financiële zin. Een volledig en gedeeld concreet beeld van deze situatie ontbreekt. Daarom werkt het startdocument met een reikwijdte van ambities voor de gewenste situatie. Het startdocument is dus breder ingevuld dan de vraagstelling in de brief aan de Tweede Kamer, ook de deelaspecten afvalwater, hemelwater, grondwater, zuivering en watersysteem gerelateerd aan de bebouwde omgeving zijn betrokken. De trends en ontwikkeling in het stedelijk waterbeheer en de uitdagingen die daarbij gelden staan hierbij centraal.

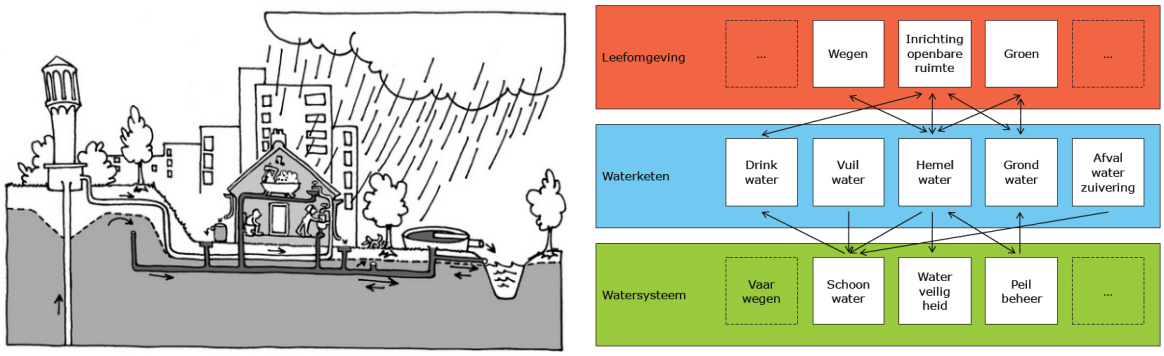
Het voorliggende startdocument is ontwikkeld samen met de werkgroep financiering stedelijk waterbeheer. Daarnaast is ook een klankbordgroep actief geweest bestaande uit medewerkers van gemeenten, waterschappen, kennisinstituten en adviesbureaus. De samenstelling van de werkgroep en klankbordgroep is opgenomen in bijlage 1.

2. Het stedelijk waterbeheer nu en straks

2.1. De samenhang in het stedelijk waterbeheer

In het startdocument staat het stedelijk watersysteem centraal met uitzondering van de drinkwatervoorziening. In de regionale samenwerking in de waterketen werken gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven in toenemende mate samen bij diverse werkprocessen in het dagelijks beheer. Voor de financiering en de vraag naar economische prikkels wordt de drinkwatervoorziening in dit startdocument buiten beschouwing gelaten. In onderstaande figuur is het stedelijk watersysteem en de samenhangende deelsystemen daarbinnen geïllustreerd.

Figuur 1: Het stedelijk watersysteem en de samenhang tussen de verschillende deelsystemen



In het stedelijk waterbeheer is het de uitdaging om de deelsystemen binnen en tussen de organisaties met elkaar te verbinden. Hierbij gaat het om het verbinden van leefomgeving, (buiten ruimte, zowel publiek als privaat), de waterketen en het watersysteem.
De pijltjes in het rechter deel van de figuur illustreren de uitdagingen van het integraal en gebiedsgericht werken. Naast kennis en het besef van wederzijdse afhankelijkheid vormt de wijze van financiering (gescheiden budgetten, kosten en baten verdeeld) een potentiële belemmering voor gebiedsgericht en integraal werken in het stedelijk waterbeheer.

2.2. Huidige situatie financiering stedelijk waterbeheer

Gemeenten en waterschappen werken samen aan het stedelijk waterbeheer

Samen met waterschappen als regionaal water(systeem)beheerder spelen gemeenten een belangrijke rol in het stedelijk waterbeheer. Voor het stedelijk waterbeheer gelden verschillende zorgplichten. Gemeenten zijn geen waterbeheerder, zoals de waterschappen en Rijkswaterstaat, maar hebben wel specifieke watertaken (zorgplichten) op het gebied van huishoudelijk en bedrijfsmatig afvalwater, hemelwater en grondwater. In de Wet Milieubeheer is de gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater vastgelegd en sinds de inwerkingtreding van de Wet Gemeentelijke Watertaken (2008) zijn in de Waterwet de gemeentelijke zorgplichten voor het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater en voor grondwater(maatregelen) opgenomen.
Voor waterschappen gelden de in de Waterwet geformuleerde zorgplichten voor het regionaal watersysteem (waterveiligheid, waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer) en het zuiveren van stedelijk afvalwater.

Naast gemeenten en waterschappen spelen ook drinkwaterbedrijven een rol in de waterketen en de stedelijke leefomgeving.

Het bestuursakkoord water (2011)
Het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen zijn volop in beweging. Mede als gevolg van het bestuursakkoord water uit 2011 is de ontwikkelrichting in het stedelijk waterbeheer: Slimmer investeren en beheren gebaseerd op de inhoudelijke knelpunten in het stedelijk watersysteem op korte en langere termijn. Lokale en regionale samenwerking is hierbij het uitgangspunt. Het gaat hierbij om het samen werken tussen en binnen organisaties. Dus tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en tussen verschillende afdelingen in deze organisaties.
Samenwerken is geen doel op zichzelf, maar een belangrijk middel om de maatschappelijke doelen in het stedelijk waterbeheer te realiseren. De uitdaging is om binnen de geldende beleidsvrijheid en op basis van gelijkwaardigheid de beschikbare kennis en kunde te bundelen en te benutten. Dit is de basis van slim investeren en slim beheren. Essentieel hierbij is een verandering van aanpak en werkwijze (cultuur): van norm naar argument en van inspanning naar resultaat, gebaseerd op kennis en lokaal maatwerk.

Gemeenten bekostigen de gemeentelijke watertaken via de in de Gemeentewet geregelde rioolheffing. Waterschappen bekostigen de taken in het stedelijk waterbeheer vanuit de in de Waterschapswet opgenomen watersysteemheffing en de zuiveringsheffing.

Rioolheffing: Waar komen we vandaan?
De eerste riolering werd in Nederland eind 19^{e} eeuw aangelegd. In eerste instantie werd de riolering vooral aangelegd om afvalwater in te zamelen en de steden en dorpen uit te transporteren. De aanleg van riolering was daarmee een belangrijke maatregel tegen ziekten als cholera.
Volksgezondheid is nog steeds het primaire doel van de riolering en zuivering, zoals wij die nu kennen. Met de Wet verontreiniging Oppervlaktewater in de jaren ’70 is het ongezuiverd lozen van afvalwater (uit de riolering) in het oppervlaktewater aan banden gelegd. Sinds die tijd werd rioolwater in toenemende mate gezuiverd. Inmiddels zijn vrijwel alle huishoudens in Nederland in steden, dorpen en het buitengebied aangesloten op de riolering en wordt het afvalwater gezuiverd door een RWZI voordat het in het oppervlaktewater wordt geloosd.
Gezien het grote belang voor de volksgezondheid hebben gemeenten al decennia voor de afvalinzameling en verwerking en de riolering een specifiek bekostigingsinstrument, respectievelijk de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De rioolheffing werd in 2008 geïntroduceerd als opvolger van het rioolrecht. Het rioolrecht was een zogenaamde retributie. Dat betekent dat de gebruikers van de riolering betalen voor het rechtstreekse belang en profijt dat zij hebben van de riolering. Centraal hierbij stond het inzamelen en transporteren van huishoudelijk afvalwater. Met de inwerkingtreding van de Wet Gemeentelijke Watertaken en de introductie van de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater werd het kostenverhaal verbreed en de rioolheffing als belasting geïntroduceerd.

In bijlage 2 is de huidige situatie van de financiering van het stedelijk waterbeheer samengevat. Hierbij wordt met name ingegaan op de rioolheffing, zuiveringsheffing en watersysteemheffing.

De rol van eigenaren van percelen en gebouwen
Met de inwerkingtreding van de Wet Gemeentelijke watertaken (2008) zijn de zorgplichten voor hemelwater en grondwater van perceelseigenaren en de gemeente vastgesteld. Anno 2015 zijn deze zorgplichten opgenomen in de Waterwet. De zorgplichten in het stedelijk waterbeheer beginnen dus feitelijk bij de eigenaar van gebouwen en percelen. Eigenaren zorgen voor de binnenriolering en de aansluitleiding op het openbare riool. Daarnaast zorgen zij ook voor de verwerking van hemelwater en van grondwater op eigen terrein voor zover redelijkerwijs mogelijk.

De gemeente bepaalt in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) bij de beschrijving van de zorgplichten voor hemelwater en grondwater wat in een bepaalde situatie redelijkerwijs van eigenaren kan worden verwacht. Hiermee begrenst de gemeente de eigen zorgplicht en die van eigenaren van percelen en gebouwen. Gemeenten hebben de mogelijkheid via een verordening of maatwerkvoorschrift om eigenaren van gebouwen of terreinen te verbieden hemelwater of grondwater te lozen op het gemeentelijk rioolstelsel. Naar schatting maakt c.a. 15% van de gemeenten gebruik van de genoemde verordening. In de praktijk blijkt de verordening met name geschikt om bij een projectgerichte aanpak (bv. rioolvervanging, herstrating) in een straat of wijk de niet-willende eigenaren mee te krijgen met het afkoppelen van regenwater van het verharde oppervlakte dat is aangesloten op een vuilwaterriool of drukriolering. Op basis van een goede informatievoorziening en dialoog blijkt het grootste deel van de eigenaren in dergelijke projecten mee te willen werken op basis van vrijwilligheid.

Voor huishoudens en kleine bedrijven is aansluiting op het riool voor het vuile water in de huidige situatie de regel. Voor grotere bedrijven geldt als principe de voorkeursvolgorde van de Wet Milieubeheer: voorkomen afvalwater – hergebruik – zelf zuiveren – RWZI. Grote bedrijven kunnen daarom verplicht worden om het afvalwater zelf te verwerken als dit anders van samenstelling is dan huishoudelijk afvalwater.

Belangrijkste kostendragers in het stedelijk waterbeheer

De jaarlijkse kosten in het stedelijk waterbeheer worden in hoofdzaak bepaald door kosten die samen hangen met investeringen en de kapitaallasten ervan. Voor het zuiveringsbeheer geldt dat circa 50% van de jaarlijkse kosten samenhangt met investeringen. Voor het rioleringsbeheer geldt dat circa 60 tot 75% van de jaarlijkse kosten samenhangt met (kapitaallasten van) investeringen. De omvang van investeringen speelt dus een belangrijke rol in de jaarlijkse kosten. Met andere woorden: het stedelijk waterbeheer is kapitaalintensief en niet arbeidsintensief. Dat betekent in de praktijk dat systeemaanpassingen een lang tijdspad kennen.
De omvang van investeringen in voorzieningen in het stedelijk waterbeheer wordt in belangrijke mate bepaald door regenwater. De dimensionering van de voorzieningen, zoals diameter rioolbuis, pompen, bergingsvoorzieningen is gebaseerd op de omgang en de verwerking van regenwater. Met andere woorden: Pieken in de regenwater afvoer bepalen de dimensionering van voorzieningen. Als gevolg van klimaatverandering zullen het aantal en de intensiteit (pieken) van extreme buien toenemen (paragraaf 2.3). Het aandeel van regenwater als kostendrager in het stedelijk waterbeheer zal de komende decennia dus verder toenemen.

Drie principiële beginselen financiering waterbeheer
Als het gaat om bekostiging van publieke voorzieningen, zoals het stedelijk waterbeheer kunnen voor het kostenverhaal 3 principiële beginselen worden gehanteerd.
- solidariteitsbeginsel ofwel het collectief betaalt
- profijtbeginsel ofwel de gebruiker/belanghebbende betaalt
- kostenveroorzakingsbeginsel ofwel de kostenveroorzaker of vervuiler betaalt
De huidige financiering van het stedelijk waterbeheer is een combinatie van deze 3 principes en wordt mede bepaald door de grondslagen die gemeenten kiezen voor de rioolheffing (bijlage 2).

Het begrip gebruiker of de belanghebbende kan in dit verband breed worden geïnterpreteerd. Het gaat hier naast het gebruik van een aansluiting voor huishoudelijk afvalwater van een gebouw ook om het gebruik van de voorzieningen ten behoeve van het stedelijk waterbeheer in het dorp of stad waar het gebouw of het terrein is gesitueerd. Het begrip heeft dus betrekking op het gebruik van voorzieningen in het eigen gebouw of terrein, maar ook voor publieke voorzieningen bijvoorbeeld ten behoeve het voorkomen van (grond)wateroverlast van het stadscentrum en dorpen.

2.3. Trends en ontwikkelingen stedelijk waterbeheer

Mondiaal, nationaal en regionaal zijn er trends en ontwikkelingen te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de uitvoering en financiering van het Nederlandse waterbeheer. In de rapportage "Toekomst bestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer" (Tauw / Twijnstra Gudde, 2015) wordt hier nader op ingegaan. Bijlage 3 beschrijft de trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op uitvoering en financiering van het stedelijk waterbeheer.

Samenvattend kunnen de volgende relevante trends en ontwikkelingen voor het stedelijk waterbeheer worden onderscheiden:

- Kostenontwikkeling in het stedelijk waterbeheer. In het Nederlandse stedelijk waterbeheer is sprake van een stijgende trend in de jaarlijkse kosten en heffingen voor burgers en bedrijven. Deze stijging is o.a. het gevolg van een toename in (vervangings)investeringen en verandering in de wijze van financiering (activeren en rentetoerekening);
- Klimaatverandering leidt tot grotere schommelingen in het weer. Veranderingen treden op in de extreme neerslag, zeespiegelstijging, bodemdaling en verzilting. De kwaliteit van de leefomgeving komt steeds meer onder druk te staan door piekbuien, hittestress en droogte. Dat levert potentieel grote maatschappelijke en economische schade op;
- Technologische ontwikkeling zorgt voor nieuwe mogelijkheden op het gebied van decentrale zuiveringsvoorzieningen, meten en sturing (sensortechnologie) en het sluiten van kringlopen;
- Door de groei van de wereldbevolking en toename van de welvaart is er wereldwijd een steeds grotere vraag naar voedsel, energie en grondstoffen. Grondstoffen, waaronder fosfaat, dreigen op termijn schaars te worden. Ook zoet water van voldoende kwaliteit wordt schaarser in verschillende regio's in Nederland. Daarom is het onvermijdelijk om in de toekomst meer in te zetten op het sluiten van kringlopen van grondstoffen;
- Nieuwe stoffen in afvalwater nemen toe en kunnen niet altijd uit het afvalwater worden gezuiverd. Het gaat hierbij o.a. om medicijnresten, hormoon verstorende stoffen, microplastics;
- In de maatschappij is in toenemende mate sprake van individualisering en een ontwikkeling naar een netwerksamenleving. Er zijn steeds meer initiatieven vanuit de lokale samenleving die streven naar zelfvoorziening op het gebied van energie en (afval)water;
- De helft van de bevolking woont momenteel in de Randstad. Daar, en in de grote steden elders in het land, concentreert zich de bevolkingsgroei ook in de toekomst (verstedelijking).

Aan de rand van Nederland en in het Groene Hart krimpt de bevolking juist. Dat heeft gevolgen voor het financiële draagvlak van voorzieningen in die gebieden, waaronder de waterketen.

Mede als gevolg van bovenstaande ontwikkeling is sprake van een verbreding van het stedelijk waterbeheer. De gemeentelijke rioleringsplannen en stedelijk waterplannen die anno 2015 in ontwikkeling zijn, zijn meer integraal dan in het verleden. Dat levert een diversiteit aan 'waterambities' op die de sectorale organisatie van riool- en waterbeheerders en de sectorale uitgaven, budgetten en heffingen overstijgt.

2.4. Wat is de gewenste situatie?

De confrontatie van de huidige situatie (bijlage 2) en de trends en ontwikkelingen (bijlage 3) levert een aantal aandachtspunten op. Hoofdstuk 3 gaat daar nader op in. Een antwoord op de vraag of er sprake is van potentiële knelpunten hangt nadrukkelijk samen met de vraag: Wat is de gewenste situatie? Met andere woorden: Wat is een duurzame en toekomstbestendige situatie in het stedelijk waterbeheer, zowel in fysieke zin als in financiële zin. Of: Waar is de sturing in termen van economische instrumenten op gericht?

In het traject financiering Nederlandse waterbeheer is de gewenste situatie in algemene termen geformuleerd: "*duurzame en toekomstbestendige financiering*" en "*het nog beter toepassen van principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' in de financiering van het waterbeheer*". Tegelijkertijd heeft het kernteam aangegeven dat, als blijkt dat de huidige situatie voldoet, er geen aanpassingen noodzakelijk zijn (zie tekstkader, bladzijde 4).

Een volledig concreet vastgesteld of gedragen beeld van de gewenste situatie in fysieke zin ontbreekt. Wel zijn er op onderdelen ambities geformuleerd en concrete afspraken gemaakt. Zo zijn er concrete beleidsdoelen op het gebied van klimaatbestendige steden en dorpen door ruimtelijke adaptatie (Deltabeslissing RA)[2] en zijn er "kansenkaarten" uitgewerkt voor het sluiten van kringlopen op het gebied van water, energie en grondstoffen voor de waterketen[3]. Ook zijn er afspraken over energiebesparing en de opwekking van duurzame energie (Energieakkoord en Greendeals). De afspraken over energie in de Green deals hebben met name betrekking op de RWZI.
Het (water)gebruik bij warm water in woningen en gebouwen heeft een directe relatie met energiegebruik. Zo heeft het gebruik van een waterbesparende douchekop voor bewoners, vooral effect op de eigen energierekening en in mindere mate effect op de waterrekening. Watergebruik en beprijzing van onttrekkingen van water uit grond- en oppervlaktewaterlichamen is onderwerp van een andere werkgroep en wordt door de werkgroep stedelijk waterbeheer buiten beschouwing gelaten.

Op basis van bovengenoemde beleidsdoelen zijn in de werkgroep een aantal lange termijn uitgangspunten benoemd voor een duurzaam en toekomstbestendig stedelijk waterbeheer:

1. De inrichting van de buiten ruimte, zowel in publiek als privaat eigendom speelt een leidende rol bij de verwerking van extreme buien. Het rioolstelsel is niet ontworpen en bedoeld voor de verwerking van extreme buien. De capaciteit van het rioolstelsel is eenvoudigweg te beperkt (max. 30 mm per uur) om extreme buien volledig te verwerken. Het aanpassen van het rioolstelsel aan de volledige verwerking van extreme buien is fysiek vrijwel onmogelijk en zeer kostbaar;
2. Het moment van het vervangen van voorzieningen in het stedelijk waterbeheer is het moment om aanpassingen het systeem te overwegen en stap-voor-stap door te voeren;
3. Op lange termijn is het streven om vuil water en schoon water te ontvlechten en op verschillende wijze te verwerken.

[2] Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie (2014)
http://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/inhoud/deltabeslissingen/deltabeslissing-ruimtelijke-adaptatie
[3] Kansenkaart afvalwaterketen 2030 (2013) en waterketen (2015)
http://www.samenwerkenaanwater.nl/inspiratie/kansenkaart/
http://www.samenwerkenaanwater.nl/inspiratie/kansenkaart-drinkwater/

In het startdocument wordt gewerkt met een reikwijdte van ambities voor een duurzame en toekomstbestendige financiering van het stedelijk waterbeheer. In het traject zal in samenspraak met het kernteam en de stuurgroep water een keuze moeten worden gemaakt in de afbakening en reikwijdte van de ambities:

1. Het verminderen van rioolvreemd water (incl. (grondwater en oppervlaktewater) en regenwater op de RWZI;
2. Bredere wateropgaven in steden en dorpen. In aanvulling op reikwijdte en ambitieniveau 1 komt hierbij ook aan de orde uitdagingen op het gebied van regenwater, afvalwater, grondwater en oppervlaktewater;
3. Fysieke leefomgeving in steden en dorpen. In aanvulling op reikwijdte en ambitieniveau 2 wordt hierbij breed gekeken naar aanpassingen als gevolg van klimaatverandering via bijvoorbeeld ruimtelijke adaptatie (incl. droogte en hitte);
4. Ketenbenadering en het sluiten van kringlopen van water, energie en grondstoffen. In aanvulling op reikwijdte en ambitieniveau 2 staat hierbij de keten van bron tot lozing centraal, bijvoorbeeld bij de aanpak van nieuwe stoffen in het afvalwater (aanpak bij de bron of end-of-pipe).

In hoofdstuk 3 komen de potentiële knelpunten aan bod. Hierbij is vooralsnog een brede scope gehanteerd, waarbij nog geen onderscheid is gemaakt in de reikwijdte van ambities.

3. Potentiële knelpunten bekostiging stedelijk waterbeheer

3.1. Confrontatie huidige situatie en trends en ontwikkelingen

De trends en ontwikkelingen binnen en buiten het stedelijk waterbeheer kunnen consequenties hebben op de uitvoering van het stedelijk waterbeheer. Hoofdstuk 3 beschrijft de potentiële knelpunten die voortkomen uit de confrontatie van de huidige situatie en de beschreven trends en ontwikkelingen.
De consequenties van beschreven trends en ontwikkelingen verschillen bovendien sterk tussen de regio's. Zo is specifiek in laag Nederland (West en Noord Nederland) sprake van slappe ondergrond. Ook is lang niet in elke regio sprake van demografische krimp.

3.2. Potentiële knelpunten

Deze paragraaf richt zich op de potentiële knelpunten die op termijn aan de orde kunnen zijn in de bekostiging van het stedelijk waterbeheer. Hoofdstuk 4 gaat in op de urgentie van deze potentiële knelpunten en mogelijke en kansrijke maatregelen, waarmee aanpassingen kunnen worden verricht in de financiering van het stedelijk waterbeheer.

De potentiële knelpunten zijn onderverdeeld in:
A. Houdbaarheid financiering stedelijk waterbeheer op lange termijn
B. Ontbreken prikkel reduceren afvoer regenwater door inwoners en bedrijven
C. Ontbreken prikkel reduceren afvoer rioolvreemd water en regenwater op RWZI
D. Het gebrek aan mogelijkheden om flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden
E. Financiële belemmeringen regionale samenwerking stedelijk waterbeheer

De complexiteit in de bekostiging van het stedelijk waterbeheer komt voort uit de fysieke en financiële verwevenheid van het vuile huishoudelijk en bedrijfsmatig afvalwater met het relatief schone regenwater en grondwater. Van het totaal aantal km vrij verval riolering in Nederland, bestaat circa 70% uit een gemengd stelsel. Als gevolg van de fysieke verwevenheid zijn investeringen of beheermaatregelen niet eenduidig toe te kennen aan waterstromen of specifieke opgaven (bv. klimaatadaptatie). Dit is van invloed op de effectiviteit van economische prikkels.

Hieronder worden de potentiële knelpunten toegelicht.

A. Houdbaarheid financiering stedelijk waterbeheer

1. Kostenontwikkeling stedelijk waterbeheer
Zoals geconstateerd in hoofdstuk 2 stijgen de kosten voor het stedelijk waterbeheer. Dat kan op termijn tot knelpunten leiden in termen van betaalbaarheid, acceptatie en het behoud van draagvlak voor het innen van belastingen voor het stedelijk waterbeheer (riool- en zuiveringsheffing). Daarnaast kan het leiden tot uitstel van de benodigde investeringen. Uitstel van investeringen kan in potentie leiden tot achteruitgang in kwaliteit van de voorzieningen in het stedelijk waterbeheer. Op termijn kunnen hierdoor de maatschappelijke doelen van het stedelijk waterbeheer onder druk komen te staan.
De belangrijkste oorzaken voor het stijgen van de kosten en de heffingen in het stedelijk waterbeheer zijn:
a) het toenemen van vervangingsinvesteringen;
b) nieuwe investeringen als gevolg van klimaatverandering en nieuwe stoffen in het afvalwater;
c) bodemdaling;
d) de wijze van (boekhoudkundig) financiering.

a) Niveau van vervangingsinvesteringen neemt toe

De eerste aanleg van de riolering is in het verleden doorgaans ten laste gebracht van de grondexploitatie. Op het moment dat deze riolering aan het einde van de levensduur is en wordt vervangen wordt de investering bekostigd uit de gemeentelijke rioolheffing. Uit de benchmark rioleringszorg Riolering in Beeld (2013) blijkt dat een fors deel van de huidige riolering bij eerste aanleg ten laste is gebracht van de grondexploitatie.
Tijdens de wederopbouw is in de jaren 50, 60 en 70 in Nederland relatief veel kilometer riolering aangelegd. Uitgaande van een technische levensduur van gemiddeld 60 jaar, zal het niveau van de vervangingsinvesteringen de komende decennia stijgen.

In 2012 was het vervangingspercentage 0,87% van het vrijvervalstelsel per jaar (Riolering in Beeld, 2013). De feitelijke vervanging komt nu nog goed overeen met de leeftijdsopbouw. Gemeenten houden het riool dus kwalitatief op niveau.
De analyses in de benchmark laten ook zien dat de vervanging/renovatie zal moeten toenemen. In de tijdsperiode 2020-2029 zal het per jaar gaan om 1,2% van het totale stelsel. In 2030-2039 om 1,75%, in 2040-2049 om 1,85% en in 2050-2059 is de vervangingspiek naar verwachting gepasseerd en loopt het percentage licht terug naar 1,8% (Riolering in Beeld, 2013). Dat houdt een in verdubbeling ten opzichte van het huidige tempo van rioolvervanging/-renovatie.
Deze cijfers zijn gebaseerd op de technische levensduur van voorzieningen, zoals deze is opgenomen in de beheersoftware bij gemeenten. Voorafgaand aan rioolvervanging, vindt altijd onderzoek plaats naar nut en noodzaak van de vervanging. Vaak blijken rioolbuizen nog iets langer mee te kunnen dan de veronderstelde technische levensduur. Daardoor zullen bovenstaande vervangingspercentages naar verwachting in de praktijk iets lager uitvallen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat als gevolg van een stijging van het niveau van vervangingsinvesteringen en het toenemen van de mate van "kostendekkendheid" (vervanging wordt in tegenstelling tot eerste aanleg bekostigd uit rioolheffing) de jaarlijkse kosten op termijn zullen stijgen.

b) Nieuwe investeringen als gevolg van opgaven: klimaatverandering en aanpak diffuse bronnen

Klimaatadaptatie en de aanpak van diffuse bronnen vraagt om extra investeringen in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen. Extra investeringen zorgen voor een stijging van de jaarlijkse kosten. Investeringen gericht op klimaatadaptatie hebben zowel betrekking op de riolering als op de inrichting en het beheer van de buiten ruimte (o.a. wegen, groen, gebouwen). Anno 2015 investeren gemeenten circa € 280 miljoen per jaar in rioolvoorzieningen ten behoeve van het regenbestendig maken van dorpen en steden.
Investeringen gericht op de aanpak van diffuse bronnen, zoals uitlogende bouwmetalen, afspoelende PAK's, medicijnresten, hormoon verstorende stoffen, microplastics ed. in het afvalwater kunnen zowel brongericht (gebouwen) als end-of-pipe (zuivering afvalwater) zijn.

c) Voortdurende bodemdaling in laag Nederland zorgt voor stijgende kosten

De technische levensduur van voorzieningen in het stedelijk waterbeheer (en infrastructuur, beheer openbare ruimte) zijn in steden en dorpen op een slappe bodem aantoonbaar korter dan in zandgebieden.
Als gevolg van de voortdurende ontwatering van veen- en kleigebieden blijft de bodemdaling toenemen. Naast de korte levensduur van voorzieningen leidt dit ook in toenemende mate tot grondwaterproblemen. Bij gelijkblijvend waterpeil kan bodemdaling leiden tot grondwateroverlast. Bij aanpassing van het waterpeil of ongelijkmatige zetting kan bodemdaling leiden tot schade aan infrastructuur, gebouwen en (houten) paalfundering (paalrot).

Funderingsproblemen
In Nederland zijn met name woningen van voor 1945 in gebieden met een slappe ondergrond gefundeerd op houten palen. Paalrot kan ontstaan door te lage grondwaterstanden van houten funderingen (grondwateronderlast). Ook kunnen de paalkoppen worden aangetast door bacteriën. Door de aantasting van het bovenste deel van de funderingen (de houten paalkoppen) verzakt het huis, ontstaan scheuren in de muren en als er geen vervanging of reparatie van de fundering plaatsvindt, volgt gedeeltelijke of gehele ineenstorting. Er zijn minimaal 100.000 woningen die reeds grondwateronderlast ondervinden en grofweg 750.000 panden liggen in een gebied, waarin blootstelling kan plaatsvinden aan de effecten van grondwateronderlast en die zijn gebouwd in de periode waarin houten palen werden gebruikt. Het gaat vooral om gebieden in West-Nederland en het uiterste Noorden van Nederland. Het in theorie maximaal bereikbare schadebedrag bedraagt circa 40 miljard euro (schadeplatfond), waarvan nu reeds 5 miljard is ontstaan.

d) De wijze van financiering investeringen zorgt voor stijgende kosten

Keuzes in de wijze van financiering van investeringen bepalen de hoogte van de jaarlijkse kosten op de korte én lange termijn. In het stedelijk waterbeheer wordt een aanzienlijk deel van het investeringsvolume door gemeenten en waterschappen in boekhoudkundige zin geactiveerd (zie bijlage 2). De jaarlijkse kapitaallasten van deze investeringen (rente + afschrijving) zijn onderdeel van de jaarlijkse kosten van het stedelijk waterbeheer. De rentecomponent zorgt ervoor dat de gesommeerde jaarlijkse kosten van individuele investeringen (maatregelen/projecten) over de totale levensduur (10-tallen jaren) van een voorziening aanzienlijk hoger zijn dan de initiële investering. Het verschil is afhankelijk van de hoogte van de rente en de inflatie.

Een bijkomend effect van het activeren van investeringen bij de huidige relatief lage rente en het stijgende volume aan kapitaallasten (Riolering in beeld, 2013) is dat de kwetsbaarheid voor renteveranderingen toeneemt. Een toekomstige stijging van de rente, leidt dan tot een verdere kostenstijging.

Bekostiging taken uit de algemene middelen van gemeenten

Anno 2015 bedragen de jaarlijkse kosten van gemeenten, die niet worden verhaald met de rioolheffing circa € 160 miljoen. De verwachting is dat als gevolg van maatregelen op het gebied van ruimtelijke adaptatie dat deze component de komende decennia verder stijgt. De vraag die hier uit voortkomt is of de afbakening van het kostenverhaal voor de rioolheffing voldoet of dat deze zou moeten worden verbreed gezien de opgaven.

Rioolheffing als onderdeel van een omgevingsbijdrage?
De implementatie van de Omgevingswet zou kunnen leiden tot een herziening van een aantal gemeentelijke belastingen. In navolging van de Omgevingswet en de instrumenten omgevingsvisie, -plan en –programma is denkbaar dat er ook een bundeling van een aantal gemeentelijke belastingen plaatsvindt in een zogenaamde omgevingsbijdrage. Als ook de rioolheffing (of onderdelen ervan) in deze omgevingsbijdrage op zou gaan, dan verdwijnt het karakter van een specifieke doelheffing (zie bijlage 2: gelabeld geld dat alleen aan specifieke taak kan worden besteed).

2. Het afnemen van het aantal belastingplichtigen

In Nederland is op dit moment sprake van een collectief systeem van voorzieningen, waarmee het stedelijk waterbeheer door gemeenten en waterschappen wordt uitgevoerd. In de toekomst kan het aantal inwoners en bedrijven dat gebruik maakt van deze voorzieningen afnemen, als gevolg van demografische krimp en technologische ontwikkeling (afhaken als gevolg van decentrale zuiveringen in gebouwen, woonwijken, recreatieterreinen en industrieterreinen).

Het gevolg is dat de collectieve voorzieningen door minder belastingplichtigen wordt opgebracht, waardoor de kosten per belastingbetaler stijgen.

Schaalvergroting van organisaties kan een dempende werking hebben op het verminderen van het aantal belastingplichtigen. Dat is het geval als demografische krimp en het afhaken van het collectieve systeem een sterk lokaal karakter heeft. In dat geval kan een groot beheers- en belastinggebied het lokale effect verevenen. Veelal is sprake van een sterk lokaal of regionaal effect. Door schaalvergroting van het belastinggebied treedt een vorm van verevening op. De afgelopen decennia is een trend waarneembaar van schaalvergroting bij gemeenten (herindelingen) en waterschappen (fusies).

B. Prikkel voor reduceren afvoer regenwater door inwoners en bedrijven ontbreekt

In het huidige systeem van bekostiging van het stedelijk waterbeheer ontbreekt een financiële prikkel voor inwoners en bedrijven om regenwater (tijdelijk) op het eigen perceel te verwerken (o.a. bergen, infiltreren of afvoeren naar het oppervlaktewater). De riool- en zuiveringsheffing is slechts in beperkte mate direct afhankelijk van de hoeveelheid regenwater die van een perceel wordt "geloosd" in de openbare ruimte of het gemeentelijk rioolstelsel.
In veel dorpen en steden bedraagt de hoeveelheid verhard oppervlakte van inwoners en bedrijven dat is aangesloten op het gemeentelijk stelsel circa de helft van de totale hoeveelheid (inclusief verharding openbare ruimte). Dat betekent dat wanneer de hoeveelheid regenwater dat via het verhard oppervlakte van inwoners en bedrijven naar de openbare ruimte en het gemeentelijk stelsel wordt geloosd kan worden gereduceerd, dit kan leiden tot een kostenbesparing aan de kant van gemeenten en waterschappen. Minder regenwater op het collectieve systeem, betekent op (lange) termijn wellicht een kleinere dimensionering van voorzieningen en dus een kostenbesparing. Daarnaast helpt lokale infiltratie ook mee om een zo natuurlijk mogelijk grondwatersysteem te onderhouden, met positieve gevolgen voor verdroging en grondwaterkwaliteit.

C. Prikkel voor reduceren afvoer rioolvreemd water en regenwater naar RWZI ontbreekt

In het huidige systeem van bekostiging van het stedelijk waterbeheer ontbreekt een financiële prikkel voor gemeenten om minder rioolvreemd water en regenwater op de zuivering te lozen. Rioolvreemd water en regenwater is in dit verband een verzamelbegrip voor waterstromen niet zijnde huishoudelijk afvalwater en afvalwater van bedrijven. Het gaat hier specifiek om schoon regenwater, grondwater (incl. bemalingswater) en instromend oppervlaktewater (instroom via riooloverstorten).
Het totale volume water dat wordt geloosd en de vervuilingsvracht worden niet bij elke zuivering gemeten. Bovendien zijn volume en vracht in tegenstelling tot inwoners en bedrijven niet beprijsd voor gemeenten. Daarmee ontbreekt een directe financiële prikkel voor gemeenten om te investeren in maatregelen, waarmee de hoeveelheid rioolvreemd water en regenwater wordt gereduceerd.
Het beperken van de stroom rioolvreemd water en regenwater leidt (op termijn) op de zuivering tot lagere kosten.

D. Beperkte mogelijkheden om flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden

De lange technische en financiële afschrijvingstermijnen van rioolvoorzieningen en de RWZI zorgen voor een zogenaamde "Lock in" situatie. De afschrijvingstermijnen zorgen voor een zekere rem op systeemaanpassingen. Een systeemaanpassing voordat de betreffende voorzieningen zijn afgeschreven, leidt boekhoudkundig tot een extra kostenpost als gevolg van de noodzakelijke versnelde afschrijving van bestaande voorzieningen.

Daarnaast zorgt het karakter van de rioolheffing (bestemmingsheffing) ervoor dat de primaire aandacht bij investeringen gaat naar rioolvoorzieningen. In zekere zin zorgt dit voor een beperking van scope bijvoorbeeld bij maatregelen om steden en dorpen regenbestendig te maken. Investeringen zijn in beginsel direct gekoppeld aan de gemeentelijke watertaken en in mindere mate aan ruimtelijke adaptatie in bredere zin.

E. Financiële belemmeringen regionale samenwerking stedelijk waterbeheer

Financiering innovatie

In haar advies constateerde de Adviescommissie Water[4] dat in de huidige praktijk van het stedelijk waterbeheer en de waterketen nog te veel wordt gedacht vanuit de eigen begroting en de eigen business case. Dit gegeven belemmert innovatie over de grenzen van de eigen deelsector heen en leidt niet tot de oplossingen met de meeste maatschappelijke waarde. Daarbij gaat het niet alleen om financiering van investeringen, maar vooral ook van het beheer ervan (structurele geld). Kosten en baten van innovaties liggen vaak niet bij dezelfde partij, zodat innovaties niet van de grond komen. Een gemeenschappelijke (financiële) belang kan een drijvende kracht zijn voor meer risicodragende innovatie. De Adviescommissie Water adviseert daarom de mogelijkheden op het gebied van integrale financiering nader te onderzoeken.
De noodzaak voor integrale financiering komt ook terug in de dossiers: Nationale Adaptatie Strategie en Nationale Omgevingsvisie van het ministerie van I&M.

Verschil in Btw-regime gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven

Op het moment dat niet-btw-ondernemers gaan samenwerken met btw-belaste ondernemers is de btw-koepelvrijstelling niet (meer) van toepassing. Dit betekent dat alle diensten die een dergelijk samenwerkingsverband verricht jegens haar leden btw-belast zijn. Voorgenomen fusies tussen waterlaboratoria van drinkwaterbedrijven en waterschappen zijn om deze reden niet doorgegaan of tot nader order uitgesteld.

Verevening van kosten

De kosten en baten van investeringen in het stedelijk waterbeheer vallen niet altijd bij dezelfde partij. Als een gemeente investeert in het afkoppelen van hemelwater van het vuilwater riool, dan vallen de baten van deze investering voor een belangrijk deel bij het waterschap als zuiveringsbeheerder. Immers er zal minder regenwater worden gezuiverd en dat leidt op termijn tot kostenbesparingen. Een directe verevening van investeringen is niet mogelijk. Dat komt voort uit het gegeven dan de heffingen zijn gericht op het kostenverhaal van voorzieningen die in eigendom en beheer zijn.

[4] Advies innovatie in de waterkeren (Adviescommissie Water, 2015)
http://www.adviescommissiewater.nl/Images/20150420-AcW-36053-advies-innovatie-in-de-waterketen_tcm308-365029.pdf

4. Mogelijke en kansrijke maatregelen

4.1. In hoeverre zijn potentiële knelpunten actueel en urgent?

Hoofdstuk 3 gaf een beschrijving van de potentiële knelpunten in de financiering van het stedelijk waterbeheer. Hoofdstuk 4 gaat in op mogelijke en kansrijke maatregelen voor deze potentiële knelpunten en daarmee op de mogelijkheden voor het optimaliseren van het huidige financiële stelsel en de economische prikkels van het stedelijk waterbeheer.

In hoeverre zijn de potentiële knelpunten dermate actueel en omvangrijk, dat er op korte termijn aanpassingen aan de financieringssystematiek nodig zijn? Het beeld dat naar voren komt bij de bespreking van de potentiële knelpunten in de bijeenkomsten met de werkgroep en klankbordgroep is dat in algemene zin de knelpunten "wel urgent zijn, maar niet acuut".

Gezien de trends en ontwikkelingen is het verstandig om vroeg of laat te anticiperen en aanpassingen door te voeren in het stelsel van de financiering van het stedelijk waterbeheer. Ook omdat systeemaanpassingen in het stedelijk waterbeheer een lang tijdspad kennen. In zekere zin geldt voor het aanpassen van het afvalwatersysteem hetzelfde als het bijsturen van een mammoettanker op volle snelheid. Het duurt lang en de (koers)aanpassing is klein (stap-voor-stap).
Op basis van de potentiële knelpunten en de mate waarin deze actueel en urgent zijn, kunnen mogelijke en kansrijke maatregelen worden geformuleerd die de komende periode nader onderzocht worden. Hoofdstuk 4 gaat in op deze maatregelen. Eerst komen voor de verschillende potentiële knelpunten in paragraaf 4.2 mogelijke maatregelen aan bod. Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op de kansrijke maatregelen. Voor de kansrijke maatregelen geldt de randvoorwaarden van het traject financiering Nederlandse waterbeheer, namelijk dat deze in voorjaar 2016 gereed zouden moeten kunnen zijn. Gereed betekent in dit verband dat de oplossingsrichtingen voldoende zijn uitgewerkt om bestuurlijk over te kunnen discussiëren.

4.2. Mogelijke maatregelen

De mogelijke maatregelen voor de potentiële knelpunten die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, zijn samengevat in tabel 1. Per potentieel knelpunt zijn een of meerdere mogelijke maatregelen geformuleerd. Mogelijke maatregelen zijn maatregelen die in theorie mogelijk zijn. Hierbij is dus geen rekening gehouden met toetsingscriteria, zoals die voor de kansrijke maatregelen wel aan de orde zijn.

Potentieel knelpunt	**Mogelijke maatregelen**	**Riekwijdte ambities proces**			
A. Houdbaarheid financiering stedelijk waterbeheer op lange termijn					
1. Kostenontwikkeling stedelijk waterbeheer					
a) het toenemen van vervangingsinvesteringen	• Investeren in onderzoek en toepassing maatregelen t.b.v. levensduurverlenging • Rioolvervanging bekostigen uit algemene middelen via uitkering gemeentefonds • Rioolvervanging bekostigen uit (nieuwe) omgevingsbijdrage		X X X	X X X	X X X

b) nieuwe investeringen als gevolg van: • klimaatverandering • diffuse bronnen	• Aanvullende uitkering gemeentefonds voor investeringen gericht op klimaatadaptatie • Investeringen in klimaatadaptatie bekostigen uit (nieuwe) omgevingsbijdrage • Accepteren van (periodieke) schade als gevolg van wateroverlast • Verwijderingsbijdrage bouwmaterialen, medicijnen (uitwerken in werkgroep diffuse bronnen) • Bij lozing drugsafval op riolering schade uitkeren via 'pluk ze' wetgeving		X X X X X	X X X X X	X X X X X
c) bodemdaling	• Handhaven uitkering gemeentefonds voor slappe bodemgemeenten • Investeringen bekostigen uit (nieuwe) omgevingsbijdrage • Fondsvorming om schade aan gebouwen en infrastructuur te herstellen • Laag rentelening voor schadeherstel eigenaren gebouwen (o.a. funderingsherstel)		X X X X	X X X X	X X X X
d) de wijze van financiering	• Beperken beleidsvrijheid en strikte boekhoudkundige regels activeren investeringen (o.a. gericht op afschrijvingstermijnen, rente)		X	X	X
2. *Minder belastingplichtigen*					
Demografische krimp	• Uitkering gemeentefonds krimpregio's t.b.v. in stand houden collectieve voorzieningen • Stimuleren nieuwe sanitatie en decentrale afvalwatersystemen		X X	X X	X X
Afhaken bedrijven, recreatieterreinen e.d.	• Tariefdifferentiatie riool- en zuiveringsheffing naar functie en gebruik • Gemeentelijke watertaken bekostigen uit algemene middelen al dan niet via uitkering gemeentefonds of (nieuwe) omgevingsbijdrage		X X	X X	X X
B. Ontbreken prikkel reduceren afvoer regenwater door inwoners en bedrijven					

○	Bij investeren in maatregelen om regenwater op eigen terrein te verwerken kan een eenmalige belastingteruggave worden gedaan (model Denemarken). Dit zou kunnen gelden voor rioolheffing, maar ook voor zuiveringsheffing en watersysteemheffing;	X	X	X	X
○	Bij nieuwbouw een korting geven op leges bij omgevingsvergunning als er geen lozing van hemelwater plaatsvindt op het rioolstelsel;	X	X	X	X
○	Splitsen van rioolheffingen in een afvalwaterdeel en een regenwater en grondwaterdeel (dat kan al in huidige wet, maar wordt nauwelijks toegepast). Op een hemelwaterheffing kan een korting worden gegeven (geldt ook voor zuiveringsheffing);	X	X	X	X
○	Grondslag rioolheffing aanpassen, zodat meer het kostenveroorzakingsbeginsel wordt toegepast. Bijvoorbeeld door de rioolheffing splitsen in een deel vastrecht en een deel m^2-prijs voor aangekoppeld oppervlak dat aangesloten is op de riolering of grondslag baseren op hoeveelheid te lozen afvalwater, grondwater en regenwater (per aansluiting). De hoeveelheid (m^3) afvalwater kan in de toekomst met sensortechnologie worden vastgesteld;	X	X	X	X
○	Subsidie verlenen bij maatregelen (bijvoorbeeld afkoppelen of groene daken), eventueel met een minimaal basisbedrag aan eigen investering;	X	X	X	X
○	Korting op verzekeringspremie (opstal/inboedel);	X	X	X	X
○	Introduceren van een keurmerk (waterlabel) voor gebouwen en terreinen. Op basis van label kunnen dan verschillende prikkels worden toegepast: verzekeringspremie, korting op belasting, subsidie voor maatregelen, bijdrage overheid in materiaal, kennis, uitvoeringscapaciteit);	X	X	X	X
○	Differentiatie bedrijventerreinen en daarmee gericht "sturen" op ontharding en vergroening (geldt voor rioolheffing, zuiveringsheffing en watersysteemheffing);	X	X	X	X
○	In natura: Bij grootschalige vervangingsoperaties in gesprek met particulieren over de mogelijkheden en/of aannemers direct opdracht geven particulier terrein af te koppelen (particulieren koppelen dus niet zelf af, maar worden afgekoppeld);	X	X	X	X
○	Aanvraag voor hemelwateraansluiting op (nieuw) gescheiden stelsel gratis maken;	X	X	X	X
○	Verhogen eenmalige aansluitkosten lozing regenwater op gemengde riolering				
C.	Ontbreken prikkel afvoer rioolvreemd water en regenwater op RWZI				
○	Het belasten van gemeenten door het waterschap voor het lozen van afvalwater op de zuivering. Belasting gebaseerd op m^3 en vracht afvalwater op het overname punt. Zuiveringsheffing wordt aangepast en wordt alleen geheven op lozers direct op transportleiding en RWZI van het waterschap. Inwoners en bedrijven die lozen op het riool betalen een gecombineerde en integrale riool- en zuiveringsheffing aan gemeenten.	X	X	X	X
○	Waterschap beloont gemeente voor het reduceren van m^3 en vracht afvalwater. Zuiveringsheffing blijft bestaan en waterschap keert een uitkering uit aan gemeenten bij reduceren afvoer rioolvreemd water en regenwater.	X	X	X	X
○	Voorstel Togtema (1998): Waterschap belast gemeenten per m^3 afvalwater. Huishoudens en bedrijven betalen zuiveringsheffing gebaseerd op de vuilvracht.	X	X	X	X
D.	Het gebrek aan mogelijkheden om flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden				

Lock-In situatie als gevolg van lange technische en financiële afschrijvingstermijnen	• Strikte boekhoudkundige regels:
	  ○ activeren investeringen (o.a. gericht op afschrijvingstermijnen, rente)
	  ○ opbouw voorzieningen (sparen)
			X	X	X

Nadruk op maatregelen gemeentelijke watertaken (en minder op ruimtelijke adaptatie)	• Gemeentelijke watertaken (regenwater en grondwater) meer dan nu het geval is, bekostigen uit algemene middelen, al dan niet via specifieke uitkering gemeentefonds (analogie slappe bodem gemeenten)		X	X	X
E. Financiële belemmeringen regionale samenwerking stedelijk waterbeheer					
Financiering innovatie	• Bij wet mogelijkheid bieden voor kostenverevening van gezamenlijke en integrale financiering van innovatie en revolving funds		X	X	X
Btw-regime	• In EU-verband gelijktrekken Btw-regime voor gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en samenwerkingsverbanden		X	X	X
Verevening van kosten	• Bij wet mogelijkheid bieden voor kostenverevening van voorzieningen anders dan de voorzieningen in eigendom en beheer; • Bij wet mogelijkheid vergroten voor bekostiging stedelijk waterbeheer uit watersysteemheffing (ook indirecte koppeling regionaal watersysteem)		X X	X X	X X

4.3. Kansrijke maatregelen

Op basis van de mogelijke maatregelen in de vorige paragraaf beschrijft paragraaf 4.3 kansrijke maatregelen.

Verhouding vaste kosten en kosten afhankelijk van gebruik

Voor het waterbeheer en de huidige voorzieningen geldt dat de vaste kosten relatief hoog zijn en de flexibele kosten (afhankelijk van gebruik) relatief laag. Vanuit het basisprincipe van volledig kostenverhaal is de ruimte om in financiële zin te sturen dus beperkt als het gaat om de bestaande voorzieningen en infrastructuur. Een financiële prikkel zal in die zin dus altijd beperkt zijn. De genoemde vaste kosten zijn echter vast gedurende de levensduur van de voorzieningen. Bij vervanging kan er immers een andere en mogelijk goedkopere voorziening worden aangelegd. Op langere termijn kan een financiële prikkel dus wel effectief zijn. Daarnaast kan ook een beperkte financiële prikkel effectief zijn, bijvoorbeeld als deze aansluit bij een gevoel van rechtvaardigheid of een erkenning is voor duurzaam handelen.

Geen gedragsverandering nastreven ten aanzien van volksgezondheid

Een belangrijk aandachtspunt dat naar voren is gekomen in de dialoog over het toepassen van financiële prikkels in het stedelijk waterbeheer, is dat deze zich met name zouden moeten richten op regenwater, grondwater en oppervlaktewater en in mindere mate op huishoudelijk afvalwater. Voor huishoudelijk afvalwater geldt dat de (collectieve) voorzieningen zijn aangelegd vanuit de primaire doelstelling volksgezondheid. Sturen op het aanpassen van gedrag op het gebied van volksgezondheid is niet gewenst.

Toetsingscriteria kansrijke maatregelen

In een discussienotitie van het ministerie van I&M is de volgende samenvattende tabel opgenomen met toetsingscriteria. Het gaat hier om algemene toetsingscriteria voor voorstellen van aanpassingen van het financiële stelsel. Deze toetsingscriteria zijn nog in ontwikkeling en zullen in het kernteam financiering Nederlandse waterbeheer worden vastgesteld.

Tabel 1: Algemene toetsingscriteria kernteam financiering Nederlandse waterbeheer

Elementen	**Toelichting**
Fysiek	Het gaat hier om de vraag of het gedachtegoed van het financieringssysteem fysiek uitvoerbaar is
Economisch	Het gaat hier om de financieel-economische inrichting van het financieringssysteem. Effectiviteit en efficiency staan hierbij centraal.
	Effectiviteit (doeltreffendheid) ○ Effect op hoogte en stabiliteit van de opbrengst ○ Effect op doelen: dynamische efficiëntie (bevordering alternatieven en innovatie) en milieueffect
	Efficiëntie (doelmatigheid) ○ Statische efficiency: administratiekosten overheid en gebruiker, eenvoud en administratieve lasten; ○ Dynamische efficiëntie: bevordering technische innovatie en alternatieven, prijsprikkel / sturende werking.
Juridisch	Het gaat hier om de juridische inrichting van het financieringssysteem.
	○ Rechtszekerheid (robuustheid) ○ Rechtvaardigheid ○ Rechtmatigheid (EU verenigbaar EU en nationale regelgeving, rechtsgrond)

In een eerste verkenning van toetsingscriteria voor kansrijke maatregelen in de werkgroep financiering stedelijk waterbeheer zijn de volgende criteria aan de orde gekomen (deels overlappend met algemene criteria tabel 1):

- Gericht op regenwater, grondwater en oppervlaktewater (kwaliteit fysieke leefomgeving) en niet op afvalwater (volksgezondheid);
- Ondersteunend aan regionale samenwerking gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven;
- De mate waarin de maatregelen een toename of prikkel op voor doelmatig werken;
- De mate waarin de maatregelen effect hebben op ambitieniveaus (principes lange termijn) en beoogde gedragsverandering (paragraaf 2.4 gewenste situatie);
- De mate waarin een maatregelen een bijdrage levert in de doorwerking van de principes de gebruiker of veroorzaker betaalt;
- De mate waarin de maatregelen een toename op van de ruimte voor zelforganisatie van inwoners en bedrijven;
- Handhaafbaarheid
  (koppeling met technologische ontwikkeling, straks wellicht makkelijker: concept smart city);
- Milieurisico's (bijvoorbeeld als gevolg van risico op foutaansluitingen);
- Toepasbaarheid nieuwbouw vs. bestaande bouw.

Dialoog kansrijke maatregelen in klankbordgroep

In de dialoog in de klankbordgroep financiering stedelijk waterbeheer zijn de volgende kansrijke maatregelen en bijbehorende onderzoeksvragen onderscheiden:

1. Het verkennen van financiële prikkels voor burgers en bedrijven voor het verwerken van regenwater op het eigen terrein en gebouw. Vragen die hierbij aan de orde zijn:
   - Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van het verwerken (bergen en vertraagd afvoeren) van regenwater op particulier terrein (gebouw en terrein)?
   - Welke financiële prikkels worden toegepast in het stedelijk waterbeheer in andere EU-landen? En hoe functioneren deze? (systematische verkenning internationale voorbeelden)
   - Welke financiële prikkels worden toegepast in andere sectoren? Bijvoorbeeld afval, milieuzonering (sticker) e.d.?
   - Op welke wijze kan het concept van een waterlabel fungeren als prikkel voor inwoners, bedrijven en woningcorporaties? In hoeverre is een koppeling met een financiële prikkel noodzakelijk of kan prikkel ook voortkomen uit de toepassing als communicatie-instrument?

2. Het verkennen van het concept van verrekenen van kosten per m^3 en vracht afvalwater naar de zuivering door gemeenten. Hierbij gelden twee varianten:
   - Variant 1: gemeenten betaalt een bedrag per eenheid volume/vracht aan het waterschap.
   - Variant 2: waterschap betaalt een bedrag aan de gemeente per eenheid volume/vracht per gereduceerde eenheid t.o.v. referentiesituatie.

Een dergelijk concept kan voor gemeente een financiële prikkel vormen om het aandeel rioolvreemd water en regenwater op de RWZI te verminderen. Het concept kan echter alleen worden toegepast als de zuiveringsheffing wordt aangepast en alleen wordt geheven op lozers direct op transportleiding en RWZI van het waterschap. Anders betalen inwoners en bedrijven immers 2x voor het zuiveren van het afvalwater, namelijk via de zuiverings- en rioolheffing. Inwoners en bedrijven die lozen op het riool betalen dan een gecombineerde en integrale riool- en zuiveringsheffing aan gemeenten.

5. Hoe nu verder?

5.1. Voorstel vervolg

Medio december bespreekt het kernteam financiering Nederlandse waterbeheer de startdocumenten van de verschillende werkgroepen. Op basis van deze bespreking zullen kaders en randvoorwaarden worden gegeven voor het proces in 2016.

De werkgroep stedelijk waterbeheer stelt voor om in het eerste kwartaal van 2016 de in hoofdstuk 4 genoemde thema's en onderzoeksvragen nader te onderzoeken. Daartoe zal de werkgroep en de klankbordgroep in stand blijven. VNG blijft trekker van de werkgroep.

De werkgroep stedelijk waterbeheer heeft de volgende vragen aan het kernteam financiering Nederlandse waterbeheer:

- In hoeverre voldoet de werkgroep financiering stedelijk waterbeheer met het startdocument aan de opdracht van het kernteam?
- Welke randvoorwaarden gelden voor het vervolgproces t/m april? Op welk niveau moeten de voorstellen worden uitgewerkt?
- Welke ruimte is beschikbaar vanuit het kernteam in termen van capaciteit en middelen voor het proces van de werkgroep stedelijk waterbeheer voor het vervolgproces t/m april? In hoeverre zijn er middelen beschikbaar om het proces te begeleiden, (deel)onderzoeken uit te zetten of partijen als COELO of Deltares te betrekken?

Het nader onderzoek wordt uitgewerkt in de periode tot en met april 2016. Het beoogd resultaat van deze uitwerking is het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het formuleren van eventuele voorstellen voor aanpassen van de bekostiging van het stedelijk waterbeheer of de motivatie waarom geen aanpassingen nodig zijn. De onderdelen van het nader onderzoek zijn:

1. Verkennen van de mogelijkheden voor het toepassen van het profijt- en kostenveroorzakingsbeginsel via de grondslagen voor de rioolheffing. Onderzoeksvragen die hierbij aan de orde zijn:
    - Wat zijn de kosten veroorzakende aspecten in het stedelijk waterbeheer? Welke aspecten kunnen worden onderscheiden en wat is de te verwachten ontwikkeling hierin het komende decennium?
    - Wie heeft bij welk aspect (afvalwater, hemelwater en grondwater) profijt in het stedelijk waterbeheer?
    - Op welke wijze zou je de beginselen kunnen toepassen? Via welke grondslagen?
    - In hoeverre valt dit binnen de bestaande beleidsvrijheid (wettelijke mogelijkheden) van gemeenten?
    - Wat zijn de consequenties in maatgevende situaties?
    - Wat zijn de effecten van demografische krimp op de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen voor inzameling, transport en zuivering van afvalwater, hemelwater en grondwater? In hoeverre worden deze effecten in de praktijk gedempt door schaalvergroting en verevening van kosten?

2. Wat zijn kansrijke maatregelen om het bestaande financiële stelsel en de economische prikkels in het stedelijk waterbeheer te optimaliseren? Analyse op basis van toetsingscriteria van mogelijke naar kansrijke maatregelen.

3. Verkennen van de mogelijkheden voor economische prikkels voor inwoners en bedrijven. Onderzoeksvragen die hierbij aan de orde zijn:
    - Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van het verwerken (bergen en vertraagd afvoeren) van regenwater op particulier terrein (gebouw en terrein)?
    - Op welke wijze kan het concept van een waterlabel fungeren als prikkel voor inwoners, bedrijven en woningcorporaties? In hoeverre is een koppeling met een financiële prikkel noodzakelijk of kan prikkel ook voortkomen uit de toepassing als communicatie-instrument?
    - Welke financiële prikkels worden toegepast in het stedelijk waterbeheer in andere EU-landen? En hoe functioneren deze? (systematische verkenning internationale voorbeelden)
    - Welke financiële prikkels worden toegepast in andere sectoren? Bijvoorbeeld afval, milieuzonering (sticker) e.d.?

Bijlage 1: Organisatie uitwerkingstraject thema financiering stedelijk waterbeheer

Het startdocument is uitgewerkt in de werkgroep stedelijk waterbeheer met leden van gemeenten, waterschappen en het ministerie van I&M. Daarnaast is op twee moment tijdens de uitwerking gebruik gemaakt van een klankbordgroep met leden van gemeenten, waterschappen, kennisinstituten en adviesbureaus.

Werkgroep financiering stedelijk waterbeheer

- Gert Dekker (Ambient, voorzitter)
- Nina ter Linde (gemeente Helmond)
- Erwin Rebergen (gemeente Utrecht)
- Rob Hermans (Stichting RIONED)
- Reginald Grendelman (VNG)
- Jacco Slomp (VNG)
- Maarten van der Sloot (VNG)
- René Eisenga (waterschap Vallei en Veluwe)
- Ruud van Esch (UvW)
- Meinte de Hoogh (ministerie I&M)
- Peter Regoort (ministerie I&M)
- Han Frankfort (ministerie I&M, DP RA)

Klankbordgroep financiering stedelijk waterbeheer

- Erik Warns (gemeente Beverwijk)
- Richard van Vliet (gemeente Wageningen)
- Ronald Bos (gemeente Arnhem)
- Petra Mackowiak (gemeente Tilburg)
- Wouter Wuite (gemeente Leiden)
- Harold Soffner (gemeente Bernheze)
- Tom Voskamp (waterschap Vechtstromen)
- Nico Admiraal (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden)
- Ron Franken (Planbureau voor de Leefomgeving)
- Corine Hoeben (COELO)
- Frans van de Ven (Deltares)
- Marco Hoogvliet (Deltares)
- Arnold Wielinga (Royal HaskoningDHV)
- Hans van der Eem (Welldra)
- Diane Krijt-Schepers (Ingenieursbureau DKS)
- Karst-Jan van Esch (Grontmij)
- Jan Zuidervliet (zzp)

Bijlage 2: Huidige situatie financiering stedelijk waterbeheer

Gemeenten bekostigen de gemeentelijke watertaken via de in de Gemeentewet geregelde rioolheffing. Waterschappen bekostigen de taken in het stedelijk waterbeheer vanuit de in de Waterschapswet opgenomen watersysteemheffing en de zuiveringsheffing.

Gemeentelijke rioolheffing

De opbrengsten uit de rioolheffing mag de gemeente alleen besteden aan de gemeentelijke watertaken. De rioolheffing wordt in de regel voldaan door zakelijk gerechtigden (doorgaans eigenaren gebouwen) of gebruikers van rioolvoorzieningen[5].

In de gemeentelijke belastingverordening kunnen verschillende varianten voor de rioolheffing worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen er voor kiezen om een splitsing in een afvalwaterheffing en regen-/grondwaterheffing te hanteren. In de praktijk maken gemeenten geen gebruik van deze mogelijkheid. Ook hebben gemeenten de beleidsvrijheid om alleen gebruikers of eigenaren aan te slaan voor de rioolheffing. Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen woningen en niet-woningen. Gemeenten kunnen het tarief voor de rioolheffing (ruimtelijk) differentiëren binnen het gemeentelijke grondgebied. In de praktijk hanteren gemeenten verschillende heffingsgrondslagen voor de rioolheffing (bv. WOZ-waarde, m3 gebruikt drinkwater, vast bedrag per perceel/vast recht).

Btw-compensatiefonds

Als een gemeente voor de uitvoering van de gemeentelijke watertaken goederen of diensten inkoopt, betaalt zij daarover btw. Deze btw mag een gemeente als (extra) kosten in de rioolheffing opnemen. Meestal vraagt het concern voor de gehele gemeente de btw van de Belastingdienst terug via het btw-compensatiefonds.

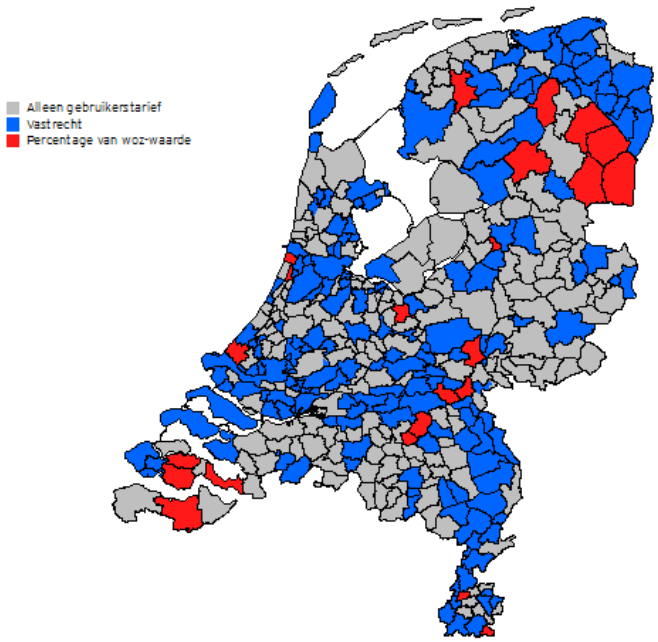
Het btw-compensatiefonds is in 2003 ingesteld en is een Nederlands begrotingsfonds, waaruit gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor een belangrijk deel van de door hen betaalde omzetbelasting (btw). Het btw-compensatiefonds is bij oprichting bedoeld om een betere afweging mogelijk te maken tussen zelf doen of uitbesteden.

Het fonds is budgettair neutraal ingevoerd, grotendeels door een uitname uit het gemeente- en provinciefonds. Dat betekent dus dat middelen uit het gemeentefonds worden ingezet voor de btw-compensatie bij gemeenten. In zekere zin is er dus sprake van een vestzak-broekzak constructie. Het beheer van het fonds ligt bij het ministerie van Financiën, de uitvoering van het fonds ligt bij de Belastingdienst. De in de rioolheffing in rekening gebrachte btw vloeit in principe terug naar de algemene middelen van een gemeente. Als een gemeente de btw uit de rioolheffing voor de rioleringszorg wil gebruiken, komt het bedrag in een bestemmingsreserve riolering.

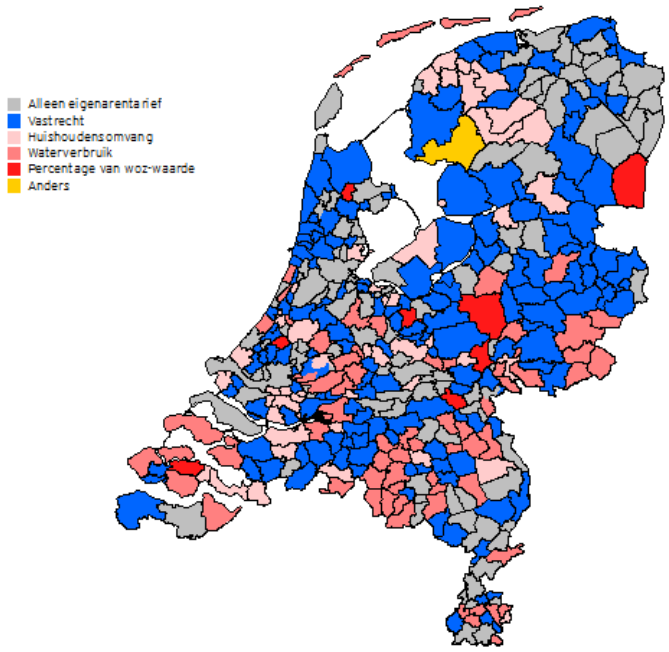
In totaal rekenden gemeenten in 2012 106 miljoen euro aan btw door in de jaarlijkse kosten van het rioleringsbeheer (Riolering in Beeld, 2013).

[5] Hiervoor geldt een beleidsvrijheid voor gemeenten. De VNG-modelverordening rioolheffing gaat uit van zakelijk gerechtigden en gebruikers.
(zie ook: https://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/alle-belastingen-op-een-rij/rioolheffing)

Figuur 2: Rioolheffing tariefsysteem eigenaren (Bron: Atlas van de lokale lasten 2015, COELO)



Figuur 3: Rioolheffing tariefsysteem gebruikers (Bron: Atlas van de lokale lasten 2015, COELO)



Kostentoerekening gemeentelijke watertaken

In de Gemeentewet is opgenomen dat een rioolheffing kan worden ingesteld ter bestrijding van de kosten van de zorgplichten. Als een activiteit meer dan zijdelings met het nakomen van de zorgplichten te maken heeft, kan de kostenpost (deels) worden meegenomen.
Van veel activiteiten is duidelijk dat ze ter nakoming van de zorgplichten zijn. De aanleg van riolering bijvoorbeeld is volledig toerekenbaar. Straatvegen is een voorbeeld van een activiteit waar niet alle kosten toerekenbaar van zijn. Straatvegen heeft een positief effect op het functioneren en onderhoudskosten van de riolering. Maar straatvegen dient ook andere doelen, zoals schoon en verkeersveiligheid. De gemeente kan een inschatting maken van het gedeelte van de kosten dat redelijkerwijs aan de zorgplichten kan worden toegedeeld.

De kostprijs die aan de activiteiten ter nakoming van de zorgplichten wordt toegekend, komt uit de gemeentelijke begroting. Het gaat dan niet alleen om de netto-kosten van de activiteiten. Ook een redelijke opslag voor de gemeentelijke overhead mag worden meegerekend.
De gemeente kan een heffing instellen ter bestrijding van de kosten. Het is dus niet verplicht. Ook hoeft de gemeente niet alle kosten in rekening te brengen. In de praktijk hanteren alle Nederlandse gemeenten een rioolheffing.

Besluit begroting en verantwoording en de rioolheffing
Het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) bevat de regels voor de begroting en jaarrekening. De cijfers uit de begroting zijn de basis zijn voor een kostenonderbouwing. Per 1 januari 2017 wijzigen de voorschriften van het BBV. Het toerekenen van overhead aan de verschillende producten stopt. De overhead wordt apart in de begroting opgenomen. Tegelijkertijd blijft het voor de rioolheffing mogelijk een redelijk deel van de overhead mee te nemen in de heffing. Om dat te rechtvaardigen moet de belastingparagraaf van de begroting per 1 januari 2017 een overzicht van de toegerekende overhead bevatten. Het toerekenen van overhead wordt daarmee een besluit van de gemeenteraad. Met een goede motivering van het besluit vergroot dit de transparantie voor de burgers.

De totale kosten voor de rioleringszorg bestaan uit (Bron: Riolering in Beeld, 2013):
- de dotaties aan voorzieningen en reserves (sparen voor onderhoud of voor investeringen in vervanging, renovatie en verbetering) en bedragen 20% van de jaarlijkse kosten;
- de kapitaallasten (rente- en afschrijvingskosten die voortvloeien uit de investeringen), 33% van de jaarlijkse kosten;
- de beheerkosten (jaarlijkse kosten voor het beheren en in stand houden van de huidige riolering (bijvoorbeeld voor reiniging, reparatie en personeel), 37% van de jaarlijkse kosten;
- de perceptiekosten (kosten voor de invordering van de rioolheffing), 1,8% van de jaarlijkse kosten;
- de toegerekende btw (btw voor de rioleringszorg betaald uit de rioolheffing, 7,2% van de jaarlijkse kosten.

Investeringen zelf zijn geen kostenpost. Zij komen als kosten terug door dotaties aan voorzieningen (om daarna te onttrekken) en kapitaallasten.

Investeringen: boekhoudkundig activeren of niet?

In 2012 investeerden de gemeenten in totaal € 720 miljoen in riolering en stedelijk waterbeheer (Riolering in Beeld, 2013). Van deze investeringen is € 410 miljoen voor vervanging, € 80 miljoen voor renovatie en € 210 miljoen voor verbetering van de riolering. Daarnaast is voor € 20 miljoen aan nieuwe aanleg van riolering bekostigd uit de rioleringszorg (i.p.v. grondexploitatie).

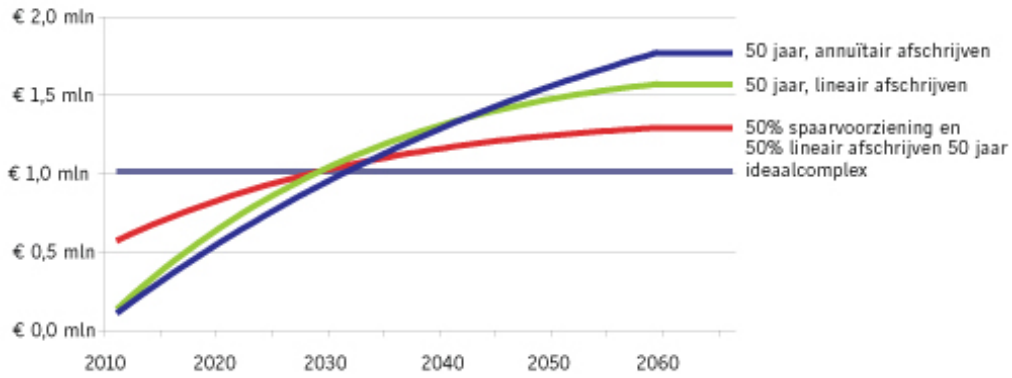
Keuzes in de wijze van financiering van investeringen bepalen de hoogte van de jaarlijkse kosten op de korte én lange termijn. In het rioleringsbeheer wordt circa 75% van het investeringsvolume door gemeenten in boekhoudkundige zin geactiveerd[6] en over meerdere jaren afgeschreven. De jaarlijkse kapitaallasten van deze investeringen (rente + afschrijving) zijn onderdeel van de jaarlijkse kosten van het rioleringsbeheer. De kapitaallasten zijn volgens een inschatting de afgelopen jaren gestegen van € 490 miljoen in 2012 naar € 590 miljoen in 2015 (Riolering in Beeld, 2013). Ook na 2015 zullen de kapitaallasten bij gelijkblijvende rente blijven stijgen, omdat de kapitaallasten van nieuwe investeringen groter zijn dan de vrijval van investeringen uit het verleden. Als de rente in de toekomst stijgt, gaan de kapitaallasten extra omhoog.

[6] Riolering in beeld (Stichting RIONED, 2013)

Gemeenten en het waterschap kunnen hun investeringen ook direct uit de jaarlijkse kosten (en dus heffingen) betalen als zij de mogelijkheid hebben de investeringen te spreiden of kunnen sparen voor toekomstige investeringen. In het geval van een gelijk niveau aan investeringen en gelijkblijvende exploitatielasten, stijgt de heffing vrijwel niet. De directe afboekingen in het rioleringsbeheer bedroegen in 2012 ca. € 170 miljoen per jaar. In 2015 bedragen de directe afboekingen naar schatting € 200 miljoen (Riolering in Beeld, 2013).
Ook combinaties zijn mogelijk, zoals een gedeelte direct uit de heffing betalen, een gedeelte uit een spaarvoorziening en activeren.

Figuur 3 illustreert het effect van de wijze van financiering van investeringen voor een theoretische en vereenvoudigde situatie. De figuur toont de jaarlijkse kosten in de tijd bij een gelijk investeringsniveau van € 1 miljoen per jaar bij verschillende manieren van financiering. Het omslagmoment (hoogte jaarlijkse kosten = investeringen) is afhankelijk van de mate van stijging van de kosten op korte termijn. Hoe hoger de stijging van de kosten op korte termijn, hoe eerder het omslagmoment.

Figuur 3: Theoretisch verloop jaarlijkse kosten bij constant niveau investeringen en exploitatielasten bij verschillende wijze van financiering (Bron: Stichting RIONED en commissie BBV, 2010)



Het aanpassen van de wijze van financiering van “activeren” naar “sparen” of “direct betalen” levert op korte termijn een verhoging van de heffing op, maar op lange termijn een daling (door het effect van rente). Een verhoging van de rioolheffing op korte termijn, maakt het in de praktijk lastig om in één keer de wijze van financiering aan te passen. Een geleidelijke overgang ligt in de praktijk meer voor de hand.

Heffingen waterschappen stedelijk waterbeheer

Van oudsher is het belastingstelsel van de waterschappen gebaseerd op de gedachte dat de belanghebbenden bij het waterbeheer in het gebied de kosten dragen. Voor het stedelijk waterbeheer zijn twee heffingen relevant: watersysteemheffing en zuiveringsheffing.

Watersysteemheffing

Het watersysteembeheer integreert de taken waterkwantiteitsbeheer, waterkeringszorg en het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen landelijk en stedelijk gebied. Bekostiging van het watersysteembeheer vindt plaats via de watersysteemheffing.
De watersysteemheffing wordt geheven bij de volgende categorieën:
- de ingezetenen;
- de eigenaren van gebouwde onroerende zaken;

- de eigenaren van natuurterreinen (nieuw);
- de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (nieuw).

De tarieven voor de watersysteemheffing gelden voor het gehele waterbeheersgebied van het waterschap. Wel is een beperkte tariefdifferentiatie mogelijk naar specifieke functies [7]. De heffingsgrondslag voor de systeemheffing verschilt per categorie en is gebaseerd op: woning (ingezetenen), WOZ-waarde (eigenaar gebouwd) en oppervlakte (eigenaar natuur en ongebouwd).

Zuiveringsheffing

Vanaf de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel is de financiering van het zuiveringsbeheer en de overige zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater gesplitst in een zuiveringsheffing voor indirecte lozingen (via de gemeentelijke riolering en de afvalwaterzuiveringsinstallatie) en een verontreinigingsheffing voor directe lozingen in oppervlaktewater. De heffingsgrondslag voor de zuiveringsheffing zijn zogenaamde vervuilingseenheden (v.e.).

Wat is de invloed van gebruik op de jaarlijkse kosten?

In het stedelijk waterbeheer worden de kosten in belangrijke mate bepaald door de (kapitaallasten van) investeringen in voorzieningen. In de situatie met bestaande voorzieningen zijn circa 95% van de kosten min of meer vast en onafhankelijk van gedrag/gebruik van lozers. De variabele kosten bestaan uit o.a. energiekosten, reinigen.

Wel geldt bij nieuwe investeringen dat het gedrag en gebruik van lozers op de riolering een belangrijke rol kan spelen. In de situatie dat in een straat of wijk al het verharde oppervlak van inwoners en bedrijven is afgekoppeld van de riolering, kan bij rioolvervanging de voorziening anders (en mogelijk kleiner) worden gedimensioneerd. Hetzelfde geldt voor de rioolwaterzuivering.

Regulerende werking en gedragsbeïnvloeding stedelijk waterbeheer

Het belangrijkste uitgangspunt in het stedelijk waterbeheer is de doelmatige uitvoering van de beheertaken. Een van de pijlers van het bestuursakkoord water (2011) is hierop gebaseerd. De kosten in het stedelijk waterbeheer zijn sterk afhankelijk van de investeringen in voorzieningen (o.a. riolering, gemalen, RWZI ed.). Het (piek)volume van de waterstromen en de transportafstand spelen hierbij een belangrijke rol.

Het stedelijk waterbeheer wordt bekostigd vanuit de rioolheffing, watersysteemheffing en zuiveringsheffing. In de praktijk is er slechts in beperkte mate sprake van gedrag beïnvloedende financiële prikkels in het stedelijk waterbeheer. Een individuele gebruiker heeft geen mogelijkheid om de hoogte van de heffing te beïnvloeden. Wel is in zekere zin sprake van het toepassen van het kostenveroorzakingsbeginsel op het moment dat de heffing direct afhankelijk is van het watergebruik of aangekoppelde verharde oppervlak en in indirecte zin ook de WOZ-waarde.

[7] Voor de watersysteemheffing kan het waterschap een tariefdifferentiatie toepassen voor de functies: buitendijks (-75%), waterberging (-75%), bemalen gebied (+100%), glasopstanden (+100%) en wegen (+100% of +400%, afhankelijk van het moment waarop de differentiatie voor het eerst werd vastgesteld).

Naast de financiële worden de onderstaande prikkels gehanteerd om beleidsdoelen mede te realiseren en doelmatigheid te vergroten:

Juridisch

- Bedrijven hebben soms omgevingsvergunning nodig voor lozing op riolering
- Waterschappen kennen in een aantal gevallen mogelijkheden voor financiële ondersteuning van gemeenten en/of burgers om regenwater af te koppelen.
- Gemeenten kennen in een aantal gevallen mogelijkheden voor financiële ondersteuning van burgers om regenwater af te koppelen.

Beleidsmatig

- Afkoppeling is uitgangspunt bij nieuwe ontwikkelingen en bij bestaande situaties wordt dit gestimuleerd
- Gemeenten en waterschappen voeren benchmarks uit

Ruimtelijke ordening

- Bij nieuwbouw en herstructurering wordt de ruimtelijk inrichting aangepast aan de wateropgave en mogelijkheid voor afkoppelen
- Toetsing van plannen via de watertoets.

Bijlage 3: Trends en ontwikkelingen stedelijk waterbeheer

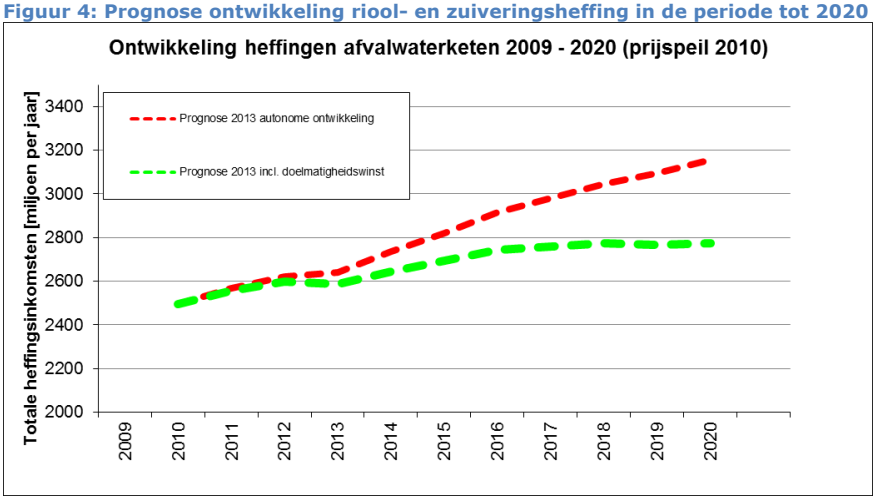
Mondiaal, nationaal en regionaal zijn er trends en ontwikkelingen te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de uitvoering en financiering van het Nederlandse waterbeheer. In de rapportage Toekomst bestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer (Tauw / Twijnstra Gudde, 2015) wordt hier nader op ingegaan. Deze bijlage beschrijft de trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op uitvoering en financiering van het stedelijk waterbeheer.

Kostenontwikkeling stedelijk waterbeheer

Een belangrijke ontwikkeling in het stedelijk waterbeheer is de kostenontwikkeling. De investeringen om de huidige infrastructuur (rioolvoorzieningen en zuiveringsinstallaties) in stand te houden zullen de komende decennia toenemen. Ondanks de opgebouwde voorzieningen voor deze vervangingsinvesteringen zal dit leiden tot een stijging van de jaarlijkse kosten. De hoogte van de stijging wordt sterk beïnvloed door de wijze van financiering van deze investeringen (direct afschrijven of boekhoudkundig activeren).

Als gevolg van de regionale samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en in mindere mate drinkwaterbedrijven en de uitvoering van de afspraken in het bestuursakkoord water zal deze stijging van de jaarlijkse kosten worden beperkt. Figuur 4 toont een prognose van de ontwikkeling van de riool- en zuiveringsheffing in de periode tot 2020. De rode lijn beschrijft de ontwikkeling zonder de maatregelen uit het bestuursakkoord water. De groene lijn beschrijft de ontwikkeling die het resultaat zijn van de regionale samenwerking en de uitvoering van het bestuursakkoord water.

Figuur 4: Prognose ontwikkeling riool- en zuiveringsheffing in de periode tot 2020



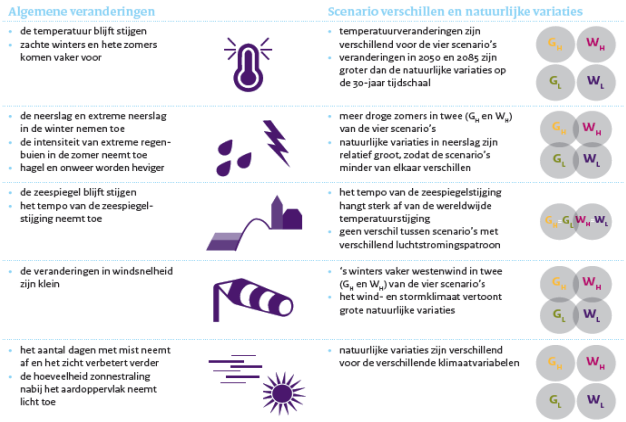
Voortgaande proces van bodemdaling

In grote delen van laag Nederland is sprake van een voortgaand proces van bodemdaling. Ontwatering van gebieden met een slappe ondergrond heeft bodemdaling tot gevolg. Feitelijk gaat het hierbij om maaivelddaling, omdat de toplaag inklinkt/oxideert. Hoe dieper de ontwatering, hoe sneller de daling. De daling heeft tot gevolg dat het watersysteembeheer periodiek moet worden aangepast om aan de wensen en eisen van de functies te kunnen voldoen.
Naast invloed op het maaiveld heeft deze ontwatering en bodemdaling ook invloed op infrastructuur en gebouwen. De technische levensduur van riolering in een slappe ondergrond is aantoonbaar lager dan die in een ondergrond van zand. Ook houten paalfundering kan worden aangetast door het aanpassen van het watersysteembeheer (grondwaterstand).

Bodemdaling heeft dus een duidelijk kostenverhogend effect op het stedelijk waterbeheer.

Klimaatverandering

Het klimaat verandert. In de klimaatscenario's van het KNMI (2014) zijn vier scenario's geschetst, waarbinnen het klimaat zich de komende decennia lijkt te gaan ontwikkelen. In alle scenario's nemen perioden van droogte en hitte toe. Ook de intensiteit van buien neemt toe. Bovendien wordt de kans groter dat extreme buien voorkomen.



Figuur 5: Samenvatting effecten klimaatverandering op basis van KNMI klimaatscenario's (2014)

De uitdaging is om de bebouwde omgeving zodanig in te richten dat de gevolgen (schade) van de effecten van klimaatverandering beperkt blijven. Het "ontharden" van de stad via groene en blauwe netwerken speelt hierbij een belangrijke rol. Hierbij gaat het niet alleen om de openbare ruimte, maar ook om particulier terrein.

Schade door wateroverlast

Als gevolg van lokale extreme buien kan schade door wateroverlast op treden. De afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten te maken gehad met lokale extreme buien in de zomermaanden. De verwachting is dat lokale extreme buien vaker zullen voorkomen. Maatregelen om schade door wateroverlast te reduceren zijn niet alleen gericht op rioolvoorzieningen, maar met name op de inrichting en het beheer van de buiten ruimte (wegen, groen, pleinen e.d.).

Als gevolg van het gemiddeld natter worden van het najaar en de winter stijgen de grondwaterstanden in deze perioden. Hierdoor zal de mate van grondwateroverlast in de bebouwde omgeving kunnen toenemen.

Schade door droogte

Ook perioden van droogte kunnen tot schade leiden. Het kan hier gaan om het (versneld) dalen van de grondwaterstanden in de zomermaanden. In gebieden met slappe bodem kan het (tijdelijk) dalen van grondwaterstanden leiden tot schade aan gebouwen en infrastructuur als gevolg van zettingen en paalrot in geval van houten paalfundering. Daarnaast kan de beschikbaarheid van voldoende en schoon water onder druk komen te staan.

Kwaliteit oppervlaktewater

In de gemiddeld warmere zomermaanden neemt de behoefte aan waterrecreatie en zwemwater toe. Dat betekent dat hogere eisen zouden kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van het oppervlaktewater in de stedelijke leefomgeving.

Technologische ontwikkeling

Technologie en de digitalisering van de samenleving gaat onverminderd voort en raakt ook het stedelijk waterbeheer. Een aantal relevante ontwikkelingen zijn:

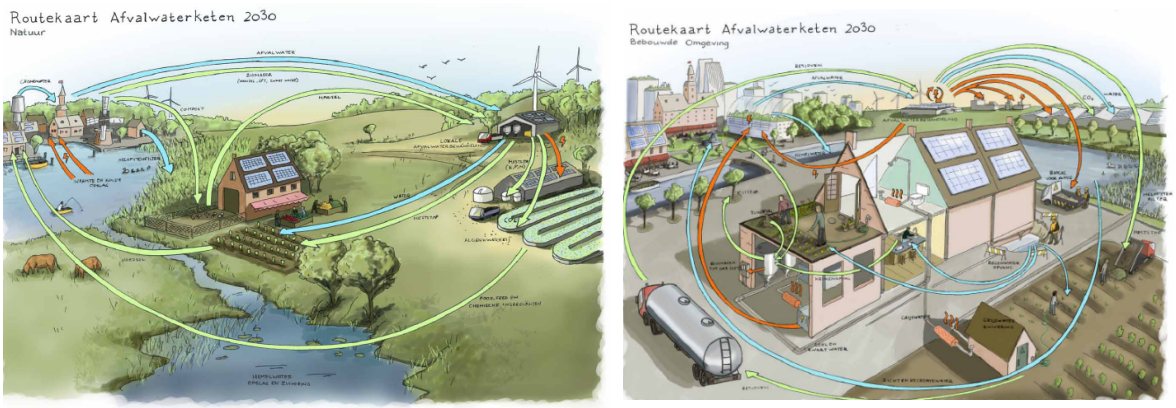
- *Informatisering:*
  De informatie in de maatschappij neemt exponentieel toe. Dat geldt ook voor het stedelijk waterbeheer. Door onder andere sensortechnieken, mobiele toepassingen, radar- en satellietbeelden komen steeds meer en betere gegevens beschikbaar. Deze gegevens vormen de basis voor een nog beter inzicht in de toestand en het functioneren van het systeem. Ook zal de transparantie richting burgers en bedrijven over het systeem en de beheerpraktijk aanzienlijk kunnen toenemen.

- *Flexibilisering:*
  Het denken over omgaan met afvalwater verandert snel. Niemand kan voorspellen hoe de woonwijk van de toekomst eruit ziet. Tegelijkertijd kennen veel investeringen in de afvalwaterketen een lange technische levensduur. Een keuze in 2015 bij bijvoorbeeld rioolvervanging heeft daarmee grote consequenties voor de verre toekomst (periode na 2050). De uitdaging is om flexibiliteit te creëren in het stedelijk waterbeheer (technisch én financieel), om snel in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden en inzichten.

- *Technieken voor waterbesparing:*
  Als gevolg van de technologische ontwikkeling is het waterverbruik van huishoudelijke apparaten en bedrijfsprocessen de afgelopen jaren af. In een aantal regio's wordt deze trend versterkt door de demografische ontwikkeling (krimp). In andere regio's neemt de groei van de bevolking toe, onder andere met immigranten. Dit zorgt voor een stijging van het watergebruik. Daarnaast neemt de vraag naar luxere producten als regendouches toe en daarmee stijgt het gebruik de komende jaren naar verwachting.

- *Technieken voor het terugwinnen van grondstoffen en hernieuwbare energie:*
  Waardecreatie uit afvalwater is een thema dat bij de overheid, markt en burgers in de belangstelling staat. Het sluiten van kringlopen van water, energie en grondstoffen is uitgewerkt in de Routekaart Afvalwaterketen van VNG en UvW (2012).
  Technologisch nemen de mogelijkheden toe om op steeds kleinere schaal effectief afvalwater te zuiveren en dit te combineren met het terugwinnen van energie en grondstoffen. Daarmee ontstaan mogelijkheden om op het niveau van gebouwen, straten en wijken het afvalwater te verwerken.

Figuur 6: Kansen voor het sluiten van kringlopen water, energie en grondstoffen(VNG en UvW, 2012)



Sociaaleconomische ontwikkeling

Anno 2015 is sprake van een periode van economische crisis en een overheid die bezuinigt. Organisaties krimpen en investeringen worden uitgesteld. De horizon van het onderzoek naar de toekomstbestendige financiering van het waterbeheer ligt echter in 2050 en de economie en de financiële situatie van de overheid kunnen zich op enig moment stabiliseren.

Demografische ontwikkeling

In verschillende regio's is in toenemende mate sprake van demografische krimp. De bevolking "vergrijst" en de jongere generatie trekt weg naar stedelijke gebieden. De lasten voor het stedelijk waterbeheer zullen in deze krimpgebieden door minder belastingplichtigen worden opgebracht.

Verstedelijking

Verstedelijking zet door. In gemeenten in de meer centrale delen van Nederland (de Randstad, maar ook delen van bijvoorbeeld Brabant) zal het aantal inwoners met ruim 1,25 miljoen toenemen richting 2050. Ook als naar verwachting na 2030 het aantal Nederlanders gaat afnemen. Dit resulteert in een verdergaande verstedelijking en met name verdichting van de stad, zowel ruimtelijk als in termen van aantal inwoners. De ruimtedruk in steden en de wens om historische stadsbeelden en infrastructuur zoveel mogelijk te behouden zorgen voor een verdere verdichting. De lasten voor het stedelijk waterbeheer zullen in de verstedelijkte gebieden in tegenstelling tot de krimpgebieden juist door meer belastingplichtigen worden opgebracht.

Decentralisatie en regionalisering

Als gevolg van de economische crisis en het kabinetsbeleid worden overheidstaken gedecentraliseerd naar gemeenten en waterschappen. In combinatie met een bezuinigingsopgave maakt dit organisaties kwetsbaar in termen van continuïteit, capaciteit en kennis. Een reactie hierop is schaalvergroting en het regionaliseren van de uitvoering van taken in tal van sectoren.

Participatie burgers en bedrijven

Door de digitale ontwikkelingen en ontwikkeling in de sociale media, zijn burgers en bedrijven steeds beter geïnformeerd. Burgers en bedrijven zijn steeds mondiger en overlast wordt steeds minder geaccepteerd. Ook nemen burgers en bedrijven in toenemende mate zelf het initiatief tot het organiseren van oudsher meer publieke zaken. Een van de bekendste voorbeelden hiervan is het opwekken van energie via zonnepanelen door individuele burgers of burgercollectieven.

Veranderende rol overheid

Anno 2015 is deze trend in het stedelijk waterbeheer beperkt. Toch is het niet ondenkbeeldig dat ook in deze sector de verhouding tussen overheid en burger/bedrijf verandert. Het beheer van het stedelijk watersysteem (incl. afvalwaterketen) is op zichzelf een kerntaak van de overheid. Toch zijn er deelaspecten, waarbij de mogelijkheid bestaat dat de overheid minder en burgers en bedrijven meer doen. Concrete voorbeelden zijn: de zorgplicht afvalwater buitengebied, de zorgplicht hemelwater, decentrale sanitatie, afhaken bedrijven van de RWZI en PPS constructies voor aanleg en beheer RWZI's.

Mocht de beweging van de terugtredende overheid zich ook in het stedelijk waterbeheer het komende decennia doorzetten, dan vraagt dat op onderdelen een fundamenteel andere aanpak van gemeenten en waterschappen. De verhouding tussen gemeenten en waterschappen enerzijds en de burger en het bedrijfsleven anderzijds verandert dan in termen van zeggenschap, financiering en juridische waarborgen. Ook vraagt het van bestuurders, burgers en bedrijven dat zij accepteren en kunnen uitleggen dat er meer verschil ontstaat tussen de zorg die de overheid biedt tussen gebieden onderling.

Omgevingswet

De omgevingswet is door de Tweede Kamer vastgesteld en zal in 2018 in werking treden. Met de Omgevingswet worden de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigd en gebundeld. Met de wet wil het kabinet beter aansluiten op a) de samenhang tussen verschillende plannen en activiteiten b) duurzame ontwikkelingen en c) de verschillen tussen regio's. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen meer ruimte om eigen beleid te voeren. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. En de houding bij het beoordelen van initiatieven is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en uitvoeringsbesluiten vervallen naar verwachting een aantal "regels" die relevant zijn voor de praktijk van het stedelijk waterbeheer.

- De planverplichting van het Gemeentelijk Rioleringsplan vervalt vanaf 2020, onderdelen van het voormalige GRP kunnen opgaan in de gemeentelijke omgevingsvisie (en –waarden), - programma en verordening.
- Ontheffingsbevoegdheid buitengebied vervalt
- Aansluitverplichting riolering vervalt

Als gevolg van deze deregulering neemt de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en waterschappen verder toe.

Noodzaak acceptatie kostenverhaal voorzieningen

De afgelopen jaren neemt de discussie over het kostenverhaal voor rioolvoorzieningen toe. Een van de aspecten van de rioolheffing die hierbij steeds vaker aan de orde komt is de zogenaamde eigenarenheffing van met name woningcorporaties. Vanuit het beginsel "de vervuiler betaalt" dat met de implementatie van de EU Kaderrichtlijnwater wordt geagendeerd, wordt in deze procedure beredeneerd dat niet de eigenaar maar de gebruiker van een aansluiting op de riolering zou moeten betalen.

Nieuwe stoffen in het afvalwater

In toenemende mate worden stoffen in het afvalwater aangetroffen die niet (kunnen) worden verwijderd in de huidige rioolwaterzuiveringsinstallaties. Het gaat hierbij om medicijnresten, hormoon verstorende stoffen, microplastics en Nano deeltjes.