Baas in eigen buis

Tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgaven

VNG, februari 2004

1. Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

Hoe moet in het bebouwd gebied de afvoer van afvalwater en overtollig regen- en grondwater worden geregeld? Deze 'oude' vraag is actueler dan ooit, want stedelijk waterbeheer staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. De VNG wil daarom juist nu haar visie geven op de wateropgaven die op gemeenten af komen.

Met deze visie wil de VNG ook een bijdrage leveren aan actuele discussies in het kader van:

- het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de financiering van het waterbeheer;
- het advies van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) om stedelijke grondwaterproblemen aan te pakken;
- de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in het Nederlandse waterbeleid en de gevolgen daarvan voor gemeenten;
- de rijksvisie op regenwaterbeleid;
- het evaluatieonderzoek naar de uitvoering van het gemeentelijk rioleringsbeleid.

Verder is deze visie een nadere uitwerking van met name het hoofdstuk 'De waterketen in stedelijk gebied', in het VNG-positionpaper 'Gemeenten geven water een plaats'[1], en van de VNG-reactie op de rijksvisie op de waterketen.

Deze visie bevat tien acties van de VNG ten behoeve van een integrale en doelmatige uitvoering van de gemeentelijke wateropgaven.

Wat staat gemeenten op watergebied te doen? De drie belangrijkste gemeentelijke opgaven zijn:

1. de *regenwateropgave*: de noodzaak om na te denken over anders omgaan met regenwater (inclusief het maken van ruimte voor water);
2. de *grondwateropgave*: de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen;
3. de *afvalwateropgave*: de afstemming van rioleringsbeleid en zuiveringsbeleid.

Deze opgaven realiseren gemeenten voor de burger die weliswaar droge voeten wil houden en een goede waterkwaliteit vraagt, maar die tegelijkertijd zo weinig mogelijk wil betalen voor rioleringszorg en waterbeheer.

In het gemeentelijk waterbeleid gaat de VNG, ook voor de langere termijn, uit van ten eerste het doelmatigheidsprincipe[2], ten tweede de maatschappelijke kosten-batenanalyse en ten derde het bereiken van maatschappelijke waarden zoals leefomgevingskwaliteit.

1 Gemeenten geven water een plaats; position paper. VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002.
2 Dit principe is al in de wet opgenomen als enige criterium voor de vormgeving van de rioleringstaak.

1.2 Samenvatting

Maatwerk
In de eerste plaats benadrukt de VNG de noodzaak van lokaal maatwerk in de wateropgaven. Per gemeente, en zelfs per kern of wijk, verschilt de mate waarin de wateropgaven zich voordoen:

- er is diversiteit in de bodemgesteldheid en ruimtelijke mogelijkheden;
- de noodzaak van herstructurering van woonwijken verschilt, en daarmee ook de meeliftkansen[3] voor een andere wijze van omgaan met regen- en grondwater;
- de vervangingstermijn van gemengde rioolstelsels varieert;
- de relatie met het watersysteem en met het persleiding- en zuiveringssysteem is in elk gebied anders.

Vanwege deze lokale diversiteit dienen de verschillende wateropgaven en de concrete beleidsvorming daarover op lokaal niveau te worden opgepakt. Het gemeentelijk beleid voor deze vraagstukken wordt op lokaal democratische wijze tot stand gebracht.

Regisseur in bebouwd gebied
Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor een doelmatige inzameling en transport van afvalwater (de rioleringstaak). Van daaruit pakken zij de hiervóór beschreven wateropgaven op. Deze hangen sterk samen met andere gemeentelijke taken bij de inrichting van het stedelijk gebied, zoals wegbeheer, het zorgen voor een goede stedelijke leefomgevings- en milieukwaliteit, beheer van de openbare en ondergrondse ruimte, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen. Dit vergt dus veel interne afstemming. Gemeenten stemmen hun beleid en investeringen in de wateropgaven ook extern af, vooral met de waterschappen.

Gemeenten vervullen een regierol in het stedelijk gebied. De wijze van omgang met afvalwater, regenwater en grondwater is daarin een essentieel onderdeel. Bij deze regierol past een integrale verantwoordelijk voor de verschillende taken die zich in de bebouwde omgeving voordoen. Dit is dan ook het uitgangspunt voor de VNG. Gemeenten zijn de geëigende partij om de wateropgaven integraal op te pakken. De VNG vindt het aanbrengen van een (organisatorische) scheiding binnen deze opgaven, die alle betrekking hebben op de inrichting van de stedelijke leefomgeving, ongewenst. Zo'n scheiding leidt tot afstemmingsproblemen en ondoelmatigheid.

Integratie
De drie gemeentelijke wateropgaven hangen ook onderling nauw samen. Het afval-, regen- en grondwater wordt nu nog meestal gemengd afgevoerd, terwijl scheiding tussen vuil en schoon water vaak wenselijk is, bijvoorbeeld om de riolering niet te veel te belasten. Het scheiden van de waterstromen betekent echter hoge kosten, waardoor gemeenten dit zo doelmatig mogelijk willen realiseren. Veel kan worden bereikt door mee te liften met stedelijke herstructureringsprojecten. Ook hierbij zullen echter voorzieningen (buizen) nodig zijn, zoals regenwaterriolen, infiltratieriolen en

3 Voor afvoer van overtollig regenwater en grondwater zijn meestal aparte voorzieningen nodig. Eigenstandige aanleg van deze voorzieningen is een zeer kostbare zaak. In de praktijk wordt daarom vaak gewacht tot er 'meeliftmogelijkheden' zijn. Deze zijn met name aanwezig bij stedelijke herstructureringsprojecten of rioolvervangingen. In dat geval wordt 'werk met werk gemaakt' omdat de wijk toch al op de schop gaat.

ontwateringsmiddelen. Ook hier is ‘integraliteit’, tussen de wateropgaven en de overige stedelijke opgaven, het sleutelwoord. Overigens zal het nog vele decennia duren voordat schoon en vuil water gescheiden van elkaar worden afgevoerd, terwijl er situaties zullen blijven waarin scheiding niet mogelijk of doelmatig zal zijn.

Gemeentelijk Rioleringsplan en rioolrechten
Integrale en doelmatige afwegingen worden gestimuleerd met een integraal gemeentelijk plan en een integraal financieel kader. De huidige situatie voldoet daar onvoldoende aan; aanpassing is dus nodig. De VNG staat verbreding voor van zowel het wettelijk voorgeschreven Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) als de gemeentelijke rioolrechten, zodat daarin ook regenwater- en grondwaterbeleid en -voorzieningen kunnen worden opgenomen. De kosten die daarmee samenhangen zijn vervolgens de basis voor het verbrede rioolrecht. In hoofdstuk 2 wordt hierop nader ingegaan.

Regenwater en waterketen
Hoofdstuk 3 van deze visie is gewijd aan het omgaan met regenwater. Als regenwater en afvalwater gemengd worden afgevoerd, kunnen overstortingen ontstaan en worden de zuiveringsinstallaties overbelast. Daarom is het vaak beter om regenwater af te koppelen van de riolering. Echter, de kosten hiervan komen nu bijna volledig voor rekening van de gemeenten, terwijl de baten (schoner water en beter te behandelen afvalwater) mede aan de waterschappen ten goede komen. De VNG pleit daarom voor een evenwichtiger verdeling van de kosten van afkoppeling tussen gemeenten en waterschappen. Verder vindt de VNG een centrale afkoppelverplichting onwenselijk. Gemeenten moeten lokale afwegingen kunnen maken wanneer, waar en hoe kan worden afgekoppeld, zodat ter plaatse het beste resultaat kan worden bereikt.

Het vierde hoofdstuk van deze visie gaat over de waterketen. Dit is het geheel van drinkwater-, riolerings- en zuiveringsvoorzieningen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het rioleringsbeheer. Mogelijke besparingen daarin zijn te halen in een zo goed mogelijke afstemming met de gemeentelijke zorg voor de stedelijke leefomgeving, met name het wegbeheer. Juist vanwege de noodzaak van deze lokale afstemming, zet de VNG grote vraagtekens bij het oprichten van waterketenbedrijven. Verplichte waterketenbedrijven of andere modaliteiten die de gemeentelijke aansturing van de rioleringszorg verminderen, wijst de VNG af. Als de rioleringszorg door waterketenbedrijven wordt gedaan, ontstaan bovendien problemen met het toerekenen van kosten, waardoor noodzakelijke investeringen in gevaar komen.

Wat de financiering van de waterketen betreft, is de VNG voorstander van een gemeentelijke heffing waarmee afvalwater-, regenwater- en grondwateropgaven integraal worden bekostigd. De VNG wijst een waterketentarief af, vanwege de ontkenning van het verband tussen afvalwaterverwijdering en regenwater (zie verder hoofdstuk 4).

Verder pleit de VNG in hoofdstuk 4 voor een goede afstemming tussen riolering en zuivering met de waterschappen. Daartoe hebben VNG en Unie van Waterschappen een Handreiking afvalwaterakkoord opgesteld.

Grondwater en waterkwaliteit
De VNG kan zich vinden in het advies van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) over de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen (hoofdstuk 5 van deze visie). Ook hier benadrukt de VNG de noodzaak van het verbreden van het financieel instrumentarium, zodat gemeenten hun centrale rol in het aanpakken van grondwaterproblemen, kunnen waarmaken. De VNG is een tegenstander van het vastleggen en garanderen van een gewenste grondwaterstand in het stedelijk gebied, vooral wegens voorziene uitvoeringsproblemen.

De visie besluit met hoofdstuk 6, over waterkwaliteit. In dit hoofdstuk wordt gewezen op het belang van afvalwaterakkoorden met de waterschappen. Als deze akkoorden eenmaal een feit zijn en goed blijken te werken, kan wat de VNG betreft een herbezinning plaatsvinden op het instrument van de WVO-vergunningen.

In hoofdstuk 6 stelt de VNG ook de zogenoemde basisinspanning aan de orde. Deze wordt in het perspectief van toekomstige beleidsthema's, zoals het waterkwaliteitsspoor en de Europese Kaderrichtlijn Water. De basisinspanning, waarbij de berging van rioleringssystemen moet worden vergroot, betekent een investering van zo'n 3 miljard euro. Echter, de winst voor de waterkwaliteit is in verhouding gering, terwijl ook andere opgaven zoals hiervóór genoemd, op gemeenten af komen. De VNG pleit er daarom voor om integraal naar investeringen te kijken die de waterkwaliteit kunnen vergroten, zodat zo doelmatig mogelijk kan worden geïnvesteerd.

2. Gemeentelijk Rioleringsplan en rioolrechten

2.1 Gemeentelijk Rioleringsplan

De gemeentelijke wateropgaven hangen onderling nauw samen. Het afvalwater wordt nu nog meestal samen met het overtollig regen- en grondwater afgevoerd, terwijl scheiding tussen vuil en schoon water vaak wenselijk is, bijvoorbeeld om de riolering niet te veel te belasten. Ook hierbij zullen echter voorzieningen (buizen) nodig zijn, zoals regenwaterriolen, infiltratieriolen en ontwateringsmiddelen. Deze voorzieningen hangen nauw onderling samen, en vertonen ook samenhang met de overige stedelijke opgaven. Integraliteit is dus het sleutelwoord.

De gemeentelijke rioleringstaak is beschreven in het wettelijk verplichte gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Dit plan moet ook in het nieuwe duale stelsel door de gemeenteraad worden goedgekeurd. Daardoor is het GRP geschikt om, met een enigszins verbrede doelstelling, ook regenwaterbeleid en grondwaterbeleid (daar waar grondwater tot problemen leidt) te bevatten. Dit versterkt de integraliteit tussen deze gemeentelijke wateropgaven. Met andere woorden: integrale afwegingen worden gestimuleerd met een integraal plan.

In een verbreed gemeentelijk rioleringsplan kan tevens een verband worden gelegd met andere gemeentelijke planvormen in de stedelijke leefomgeving. In een lokaal, democratisch vast te stellen verbreed GRP, staat hoe de gemeente wil omgaan met de afvalwater-, regenwater- en grondwateropgave, welke maatregelen wanneer worden genomen, welke voorzieningen worden aangelegd en wat de financiële consequenties zijn. Zo worden de financiële consequenties direct in één planvorm gekoppeld aan de gemeentelijke wateropgaven.

Afstemming van de gemeentelijke wateropgaven met het waterschap is noodzakelijk. Een stedelijk waterplan en een afvalwaterakkoord die gezamenlijk met het waterschap worden opgesteld, zijn geschikte instrumenten om deze afstemming te realiseren.

1. De VNG zal bij het ministerie van VROM pleiten voor verbreding van het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Daarin kan ook regenwater- en grondwaterbeleid worden opgenomen met de bijbehorende maatregelen, zodat integrale afwegingen kunnen worden gemaakt.

2.2 Rioolrechten

De financiële gevolgen van de verschillende gemeentelijke wateropgaven zijn aanzienlijk. Jaarlijks geven gemeenten alleen al aan het rioleringsbeheer €1 miljard uit. De totale uitgaven voor de huidige beleidsopgaven voor riolering (afvalwater buitengebied en basisinspanning riooloverstorten) lopen de komende jaren op tot meer dan €4 miljard. De aanpak van grondwaterproblemen vergt de komende decennia minimaal €3 miljard. Bij anders omgaan met regenwater en aanleg van hemelwatervoorzieningen, kan afhankelijk van het ambitieniveau ook aan dergelijke bedragen worden gedacht. De jaarlijkse gemeentelijke waterkosten zullen de komende decennia dus flink stijgen.

De VNG constateert dat gemeenten niet beschikken over een adequaat integraal financieringsinstrument om de hiervóór beschreven opgaven op juiste wijze te

kunnen realiseren. Het huidige gemeentelijke rioolrecht is daarvoor ontoereikend. Deze rioolrechten - een retributie, gebaseerd op artikel 229 van de Gemeentewet - mogen worden ingezet voor de bekostiging van de gemeentelijke rioleringsstelsels. De fiscale voorschriften, vooral voor het individualiseerbaar belang waarvan sprake moet zijn, zijn nu reeds maximaal opgerekt om de kosten van de gemeentelijke riolering op deze juridische basis te verhalen. Als voorzieningen voor grondwater- en regenwaterafvoer in het rioolrecht een belangrijker plaats krijgen, wordt het onmogelijk om het individuele belang te blijven volgen. Immers, de gemeente kan niemand uitsluiten van de voordelen van een goed waterbeleid. Daarmee dreigt de juridische basis onder de heffing te verdwijnen en zijn de opbrengsten niet meer zeker.

Deze problemen worden voorkomen door het rioolrecht te verbreden tot een heffing. Daaruit kunnen de investeringen in het GRP voor afvalwater-, grondwater- en regenwaterbeleid worden bekostigd, inclusief de relevante kosten die ontstaan in de openbare ruimte. Gemeenten hebben een eigen financieringsinstrument nodig om hun verantwoordelijkheid voor deze taken te kunnen waarmaken. De afvalstoffenheffing die al vele jaren naar tevredenheid functioneert kan als voorbeeld dienen voor de rioolheffing. Daarbij wordt gedoeld op de afstemming tussen financieringsinstrument en gemeentelijke taken.

Het voordeel van een heffing is, dat de hoogte gemaximeerd blijft tot de kosten die de gemeente maakt voor het waterbeheer. Deze zijn gebaseerd op de kosten in het financieringshoofdstuk van het GRP. Hiermee wordt een ander belangrijk nadeel van de huidige wijze van heffen weggenomen. Als gevolg van de jaarlijkse fiscale opbrengsttoets, moeten nu tarieven met sprongen worden aangepast als grootschalige investeringen nodig zijn. Burgers worden overvallen door grote stijgingen van de lasten. Toetsing aan het financieringshoofdstuk zal, uitgaande van een goede financiële planning, dit effect wegnemen.

2. De VNG zal bij het ministerie van BZK pleiten voor verbreding van de rioolrechten tot een gemeentelijke heffing waarmee ook regenwater- en grondwateropgaven kunnen worden bekostigd.

3. Regenwater

3.1 Afkoppelen

De omgang met regenwater in bebouwd gebied heeft grote invloed op het beheer van de afvalwaterketen, het watersysteembeheer en het beheer van de stedelijke leefomgeving. Vervoer van regenwater gecombineerd met afvalwater kan leiden tot overstortingen van met regenwater verdund afvalwater, en tot overbelasting van de RWZI. Afkoppelen van regenwaterafvoeren is hiervoor een oplossing. Zoals eerder betoogd, heeft de gemeente de regie bij het regenwatervraagstuk in bebouwd gebied. Het waterschap moet daarbij worden betrokken vanwege de relatie met zuiverings- en watersysteembeheer.

Vanuit deze regierol beslissen gemeenten om al of niet af te koppelen. De VNG vindt dat zij dit moeten baseren op doelmatigheid en op een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Gemeenten moeten immers ook op de lange termijn maatschappelijke baten (kwaliteit van milieu en leefomgeving) realiseren tegen de laagst maatschappelijke kosten.

Echter, in deze afweging worden gemeenten geconfronteerd met een asymmetrische verhouden tussen baten en lasten. De baten van scheiding van regenwater en afvalwater komen namelijk voor het grootste deel bij het waterschap terecht als watersysteembeheerder en zuiveraar, in de vorm van minder vervuild afval- en oppervlaktewater. Het is echter wel de gemeente die primair de kosten draagt van het afscheiden van regenwater. Gemeenten kunnen deze baten financieel gezien niet of nauwelijks op het belanghebbende waterschap verhalen.

Een bijkomend probleem is dat de baten zich pas op de lange termijn voordoen, terwijl de (gemeentelijke) kosten wel direct moeten worden gemaakt. Door de investeringen in afkoppelen stijgen de kosten voor de burger, terwijl de kosten voor met name de rioolwaterzuivering (de aanwezige hydraulische capaciteit van het transportsysteem en de RWZI blijft op korte termijn dezelfde) op korte termijn niet dalen. Het gaat hierbij immers grotendeels om vaste kosten die gedurende de gehele afschrijvingstermijn meelopen. Een deel van de baten (met name waterkwaliteitsverbetering) is bovendien moeilijk te kwantificeren.

De hiervóór beschreven factoren maken dat afkoppelen moeilijk van de grond komt.

3.2 Financiering

De uitdaging is om een financieringsstructuur te vinden die het anders omgaan met regenwater niet in de weg staat.

De oplossing wordt soms gezocht in het maken van een onderscheid tussen de regenwaterkosten en de afvalwaterkosten. Hiermee wordt de regenwatercomponent in de financieringsstructuur inzichtelijk. Dit zou stimulerend werken voor afkoppelen. Afgekoppelde oppervlakken zouden daarbij immers leiden tot een lagere waterrekening. Echter, het al dan niet afgekoppeld zijn van verharde oppervlakken bepaalt daarbij altijd de hoogte van de rekening. Hierover zal echter altijd discussie ontstaan, waardoor controle en ‘bewijzen’ (dat een oppervlak werkelijk niet naar de riolering afstroomt) altijd nodig zal zijn. Deze oplossing leidt dus tot veel uitvoeringsproblemen.

De VNG kiest daarom voor een pragmatische oplossing om het probleem van de asymmetrische kosten-batenverhouding op te lossen. Afkoppelen levert grosso modo de gemeenten 50 procent voordeel op en de waterschappen ook 50 procent. Als vanuit doelmatigheid wordt gekozen voor afkoppelen, is een bijdrage van het waterschap aan de projectfinanciering van ongeveer 50 procent van de kosten, daarom op z'n plaats. Nu bekostigt een aantal waterschappen ongeveer 10 procent, via stimuleringsregelingen. Uiteraard kan ook het watersysteembelang worden meegenomen in de hoogte van de bijdrage.

3.3 Lokaal primaat

Uiteindelijk wordt het afkoppelbeleid op lokaal niveau bepaald, in relatie tot de ruimtelijke mogelijkheden en kansen bij stedelijke herstructurering. De doelmatigheidsafweging moet op het gemeentelijk niveau worden gemaakt. Gelet op dit lokale primaat en het feit dat de voor- en nadelen per gemeente verschillend zijn, is een afkoppelplicht niet op z'n plaats. Centrale afkoppeldoelstellingen (20 procent in 2006 vanuit de Vierde Nota Waterhuishouding en 100 procent in 2030 vanuit recente rijksnota's) gaan voorbij aan dit maatwerk en zijn dus niet acceptabel voor gemeenten. Scherpe centrale afkoppeldoelstellingen zijn ook om andere redenen niet wenselijk:

- versneld afkoppelen leidt tot kapitaalvernietiging, omdat de economische levensduur van rioolstelsels gemiddeld 60 jaar is;
- te weinig regenwater kan leiden tot onvoldoende doorstroming en vuilophoping in de riolering en derhalve tot hogere beheerskosten;
- met zo'n 20 procent afkoppelen wordt naar verwachting al een aanzienlijk maatschappelijk effect gesorteerd;
- in de praktijk is er met name in laag Nederland onvoldoende bergingscapaciteit aanwezig in bodem- en oppervlaktewater;
- het risico van vervuiling van bodem, water en waterbodems neemt toe door afkoppelen van vervuild regenwater.

Het optimum hangt af van lokale omstandigheden; maatwerk is nodig om dit optimum te vinden, iets waar gemeenten en waterschappen gezamenlijk voor staan.

3. De VNG zal bij de Unie van Waterschappen pleiten voor een gezamenlijke brief waarin het profijtbeginsel bij afkoppelprojecten wordt bepleit. Dit betekent gezamenlijke projectfinanciering al naar gelang ieders belang (gemeente en waterschap).

4. De VNG zal het doelmatigheidsvraagstuk en de gemeentelijke regierol bij regenwaterbeleid op de voorgrond stellen. Centrale doelstellingen zijn vanwege lokaal-specifieke omstandigheden niet op hun plaats.

4. Waterketen

4.1 Rioleringszorg en wegbeheer

De waterketen is het geheel van drinkwater-, riolerings- en zuiveringsvoorzieningen. Binnen die keten zijn gemeenten verantwoordelijk voor de rioleringszorg. Deze taak hangt zeer nauw samen met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de overige stedelijke infrastructuur. Deze samenhang is groter dan die tussen rioleringszorg en de andere onderdelen van de waterketen. De VNG is daarom een sterk pleitbezorger voor behoud van de samenhang tussen rioleringszorg en de zorg voor de stedelijke leefomgeving. Om deze reden is de VNG van mening dat niet mag worden getornd aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het rioleringsbeheer.

Gemeenten staan voor de uitdaging om een optimale afstemming te realiseren tussen rioleringszorg, de zorg voor de stedelijke leefomgeving en de afstemming met de (afval)waterketen. Vooral de afstemming met wegbeheer is daarbij belangrijk. Rioolrenovatie is nu eenmaal niet mogelijk zonder de weg open te breken. Als het straatoppervlak wordt vervangen moet de gemeente vanwege kostenbesparing, overlast en verkeerscirculatie (bijvoorbeeld de afstemming met grootschalige evenementen) kunnen bepalen of de riolering wel of niet gelijktijdig moet worden vervangen.

Het belang van een goede afstemming tussen rioleringszorg en infrastructurele ingrepen, wordt onderbouwd door een vrij recent onderzoek. Medio 2000 is op verzoek van de Tweede Kamer, in opdracht van het ministerie van Financiën, een onderzoek uitgevoerd (door het bureau Witteveen en Bos) naar de doelmatigheid van het gemeentelijk rioleringsbeleid. Een van de conclusies uit dit rapport luidt: ‘De kosten voor vervanging en onderhoud – 65 procent van de totale rioleringskosten (jaarlijks €1 miljard) - worden voor 30 tot 60 procent bepaald door de kosten van het openbreken van straten.’ Het rapport concludeert dat in het dagelijks beheer van de riolering nauwelijks kostenbesparingen te realiseren zijn. De besparingsmogelijkheden liggen vooral in een betere afstemming tussen rioleringszorg en wegbeheer.

In dezelfde studie wordt de winst die door samenwerking in de waterteken te behalen valt, sterk genuanceerd. De voordelen die in het KIWA-RIONED-rapport uit juni 1998 worden becijferd, zijn sterk overdreven. Het ministerie van Financiën kwam eerder al tot deze conclusie (Kamerstuk 26635, nr. 1).

Geen verplichte waterketenbedrijven

Om de hiervóór genoemde redenen, zet de VNG grote vraagtekens bij het oprichten van waterketenbedrijven, evenals andere verplichte modaliteiten die de gemeentelijke aansturing van de rioleringszorg verminderen. Verminderde aansturingsmogelijkheden van de rioleringszorg belemmeren de afstemming met andere gemeentelijke taken, zowel in beleidsmatige als in financiële zin. Dit leidt tot ongewenste situaties en diverse ondoelmatigheden.

Bij gescheiden verantwoordelijkheden zullen discussies ontstaan over het toerekenen van kosten (wie is de veroorzaker van kosten?). In de huidige situatie worden deze binnen de gemeente opgelost en wordt werk met werk gemaakt. Bij waterketenbedrijven daarentegen, is een aantal duidelijke afwentelingsmogelijkheden

te bedenken op de maatschappij (i.c. de gemeente). Te denken valt daarbij aan een situatie waarbij vervanging van de weg noodzakelijk is. Hoewel de riolering eigenlijk nog niet vervangen hoeft te worden, besluit de rioolbeheerder (i.c. het waterketenbedrijf) dat deze toch vervangen moet worden omdat de weg toch open gaat. Hierbij moet de gemeente de nog niet afgeschreven kosten van de riolering betalen aan het waterketenbedrijf. Daarbij bestaat echter het gevaar dat (op elkaar) wordt gewacht, waardoor het maatschappelijk optimum wordt gemist en ongewenst uitstel van investeringen ontstaat.

De VNG gaat dus uit van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de rioleringszorg. Dit laat onverlet dat uitvoeringsaspecten kunnen worden uitbesteed aan private partijen.

Riolering en zuivering zijn onmiskenbaar met elkaar verbonden. Afstemming tussen beide is dan ook een belangrijk aandachtspunt. Er zijn echter twee beheerders: de gemeente voor de riolering en het waterschap voor de zuivering. Dit kan het vinden van doelmatige oplossingen bemoeilijken. Goede afstemming tussen investeringen in riolering en zuivering is derhalve noodzakelijk.

Om gemeenten en waterschappen tot samenwerking aan te zetten, hebben de VNG en de Unie van Waterschappen een Handreiking afvalwaterakkoord opgesteld. Doelmatige oplossingen met de laagste maatschappelijke kosten moeten via zo'n akkoord worden gerealiseerd. Het verdient aanbeveling om over enige jaren te inventariseren hoe de afvalwaterakkoorden worden gebruikt.

5. De VNG zal het opstellen van afvalwaterakkoorden stimuleren. Zij zal het standpunt uitdragen dat afstemming en optimalisatie binnen de waterketen gebeurt via een afvalwaterakkoord en niet via een waterketenbedrijf.

4.2 Financiering

De rijksoverheid heeft ideeën ontwikkeld over de financiering van het waterbeheer. Daarbij wordt, binnen de verzamelterm 'waterbeheer', onderscheid gemaakt tussen het watersysteem en de waterketen, wat op gemeentelijk niveau ook in financiële zin wordt doorgetrokken. De regenwaterafvoer rekent het Rijk tot een watersysteemtaak.

Echter, het onderscheid tussen het watersysteem en de waterketen is voor gemeenten in de praktijk vooral theoretisch. Zolang het grootste deel van het regenwater samen met het afvalwater wordt afgevoerd, kan het onderscheid dan ook geen rol spelen voor de wijze waarop de gemeenten hun wateropgaven bekostigen. Bovendien is het de vraag of regenwater tot het watersysteem of tot de waterketen moet worden gerekend. Veel voorzieningen voor de afvoer van regenwater en grondwater zijn immers toch 'buizen' (drainage en regenwaterriolen). Deze taken zijn daardoor veel sterker aan de waterketen gerelateerd dan aan het watersysteem. Ook daarbij geldt derhalve de sterke samenhang met het beheer van de stedelijk leefomgeving. Voor de burger valt het onderscheid tussen waterketen en watersysteem hierdoor al helemaal niet uit te leggen.

De door de VNG bepleite verbrede rioolheffing (zie ook hoofdstuk 2 van deze visie) sluit veel beter aan bij deze situatie, omdat daarbij niet van een dergelijk onderscheid wordt uitgaan. Deze heffing doet bovendien meer recht aan het feit dat de

bekostiging van de gemeentelijke wateropgaven vooral samenhangt met de bekostiging van de overige stedelijke infrastructuur.

Het waterketentarief is ook een van de ideeën van de rijksoverheid in het kader van het waterbeheer. Dit tarief bestaat uit een vast en een variabel gedeelte, waarbij het laatste wordt bepaald door het drinkwaterverbruik. Echter, de keuze voor het drinkwaterverbruik als maatstaf gaat in onze ogen voorbij aan het feit dat de regenwatercomponent de belangrijkste kostendrijver is in de afvalwaterketen, en dat dit nog wel enige tijd zo zal blijven. De aanwezigheid van deze component in de waterketen, wordt in de rijksvoorstellen in feite genegeerd, omdat wordt uitgegaan van het onderscheid tussen watersysteem en waterketen, en een volledige ontvlechting van beide op termijn. Dat wil zeggen: alles afgekoppeld. Nog even los van het feit of dit uitgangspunt vanwege doelmatigheidsredenen te prefereren valt, ontstaat deze situatie pas op zeer lange termijn. In een aantal beleidsstukken van het ministerie van VROM wordt gesproken van 2030. Dan zijn echter nog lang niet alle gemengde rioolstelsels economisch afgeschreven.

Een ander argument van de rijksoverheid voor een waterketentarief is de prikkelwerking van doorberekening van de kosten van riolering, zuivering en drinkwater. De VNG vindt dit argument ongeloofwaardig. In de eerste plaats vanwege het feit dat 80 procent van de waterketenkosten bestaat uit vaste kosten van infrastructurele voorzieningen (rioleringen, waterzuiveringsinstallaties en waterleidingbuizen). In de tweede plaats vanwege het feit dat de prijselasticiteit van water zeer gering is. Drinkwaterbesparing kan bovendien leiden tot stijging van het watertarief, gelet op de aanwezigheid van het grote aandeel vaste kosten.

Nog een onbesproken bezwaar van een integraal waterketentarief is de beperkte allocatieve functie ervan. Gemeenteraden nemen immers besluiten over riolering en brengen de kosten naar het waterketentarief. Waterschappen en drinkwaterbedrijven doen hetzelfde met hun kosten voor zuiverings- en drinkwatervoorzieningen. Het enige resultaat daarvan is een gezamenlijke factuur. Voor de ontvanger is daarbij niet duidelijk wat de kostendrijvende processen erachter zijn. Thans worden binnen de gemeenten de kosten van riolering en de gevolgen daarvan voor het rioolrecht, politiek kritisch afgewogen. Bij een waterketentarief is voor de consument geheel onduidelijk hoe de tarifering plaatsvindt, wie deze bepaalt en op welke wijze hierover democratisch verantwoording wordt afgelegd door welke partijen.

De VNG wijst een waterketentarief dan ook af.

Decentraal

Ook over de financiering van het watersysteembeheer is veel discussie. De VNG beschouwt watersysteembeheer als een decentrale verantwoordelijkheid die niet via centrale bekostigingsvarianten moet worden gefinancierd. De bekostiging van het watersysteem is daarnaast voor gemeenten van belang omdat de grondwater- en regenwaterafvoer in de recente rijksgedachten als watersysteemtaken worden gezien. Deze gemeentelijke opgave dient wat de VNG betreft hoe dan ook te worden bekostigd via een gemeentelijke heffing. Overigens gaat ook de Financiële-verhoudingswet uit van deze voorkeur. Bekostiging uit bovengemeentelijke varianten spreekt ons niet aan, omdat de relatie tussen verantwoordelijkheid en bekostiging daarbij wordt verbroken. Het is bovendien de vraag of gemeenten voldoende geld uit

centrale budgetten krijgen om hun wateropgaven te kunnen realiseren.

Regionale bekostiging is alleen een oplossing bij aanvullende eisen vanuit regionaal belang. De primaire afweging bij de gemeenten moet echter integraal kunnen plaatsvinden in samenhang met de inrichting van het openbaar domein. Het is contraproductief het watersysteembeheer anders te bekostigen dan de bekostiging van de stedelijke infrastructuur waarmee dit samenhangt.

6. De VNG wijst een waterketentarief af vanwege de ontkenning van het verband tussen afvalwaterverwijdering en regenwater. De VNG wil gemeentelijke 'watersysteemtaken' uit een gemeentelijke heffing bekostigen omdat daarbij de koppeling tussen verantwoordelijkheid en bekostiging in stand blijft. De VNG ziet alleen voordeel in regionale bijdragen, bij aanvullende wensen vanuit regionaal belang.

5. Grondwaterbeleid

5.1 Problemen en verantwoordelijkheden

Grondwater kan problemen geven als het te hoog of te laag staat. In het eerste geval veroorzaakt het wateroverlast in tuinen, kelders, kruipruimten en ook in woningen zelf als ze onvoldoende vochtwerend zijn. Uit onderzoek is gebleken dat inmiddels zo'n 260.000 woningen kampen met grondwateroverlast. Ook te lage grondwaterstanden zijn een probleem, vooral waar huizen op palen zijn gebouwd. Door een dalende grondwaterstand komen de palen boven het grondwaterpeil te staan waardoor funderingsschade (paalrot) optreedt.

Maatregelen om de totale grondwaterproblematiek te bestrijden kosten in elk geval zo'n €3 miljard. Momenteel is geen partij formeel verantwoordelijk voor de aanpak van grondwaterproblemen, maar er ligt al wel een concreet advies en een visie van de betrokken overheden.

Het advies komt van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW). Ook de VNG heeft hieraan meegewerkt. Tevens heeft de VNG samen met de Unie van Waterschappen een bestuurlijke visie ontwikkeld op de aanpak van grondwaterproblemen, die overeenkomt met de lijn van het CIW-advies. De VNG kan zich dan ook goed vinden in het CIW-advies.

In de visie van de VNG, die grotendeels overeenkomt met het CIW-advies, heeft de gemeente de regie bij de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen. Zij is verantwoordelijk voor een lokaal democratisch vast te stellen beleidskader, waarbij het waterschap wordt betrokken. In dit beleidskader staat een transparante en doelmatige aanpak van stedelijke grondwaterproblemen centraal. Het beleidskader resulteert in een wettelijk verplicht plan (zorgplicht = planplicht), dat deel kan uitmaken van het wettelijk reeds verplichte GRP.

5.2 Aandachtspunten CIW-advies

Gezamenlijke stimuleringsregeling

Het CIW-advies gaat ervan uit dat de perceeleigenaar verantwoordelijk is op eigen terrein, en dat de overheid faciliteert. Ook voor de VNG is dit beginsel essentieel. Het is bovendien niet redelijk dat de gemeente verantwoordelijk wordt gesteld voor in het verleden ontstane grondwaterproblemen. Voor dergelijke 'erfenissen' kan geen partij redelijkerwijs verantwoordelijk worden gesteld. Gemeenten accepteren daarom geen aansprakelijkheid.

De VNG wil dat op korte termijn een gezamenlijke stimuleringsregeling wordt ontwikkeld om het oplossen van grondwaterproblemen te versnellen. Zo'n aanpak (van stimuleringsregeling tot wettelijke taak) is niet nieuw. Een voorbeeld is de bodemsanering, die in eerste instantie vooral met rijksgelden werd bekostigd. Er zijn ook andere voorbeelden van stimuleringsregelingen voor nieuwe beleidsthema's waarvoor geen organisatie formeel verantwoordelijk was, en die vooral met rijksgeld werden gevoed. Een aan het grondwaterprobleem verwante, al bestaande regeling, is de GEVEBE-regeling voor verdrogingsbestrijding in het landelijk gebied.

Gemeentelijke regie
Gemeentelijke regie bij de aanpak van grondwaterproblemen ligt voor de hand, gezien de verwevenheid met het bestaande gemeentelijke takenpakket. Daarbij staat het streven naar de laagste maatschappelijke kosten, voorop. Daarom moet per probleemgebied naar integrale oplossingen worden gezocht. Oplossingen die niet hoeven te worden beperkt tot alleen de individuele woonfunctie.

Ieder is op eigen terrein verantwoordelijk voor de bekostiging van maatregelen. De gemeente moet kunnen aanhaken bij stedelijke herstructureringsprojecten, zodat ontwaterings- en afkoppelingsvoorzieningen gecombineerd kunnen worden aangelegd. De rol van de overheid, de maatregelen die zij neemt en het tempo daarin, worden opgenomen in een lokaal, democratisch opgesteld beleidskader.

Verbreding financieel instrumentarium
Het CIW-advies kent de gemeente een belangrijke rol toe in de aanpak van grondwaterproblemen. Een essentiële voorwaarde daarbij is het verbreden van het financieel instrumentarium, zodat maatregelen ook kunnen worden bekostigd. Hiervoor heeft de VNG eerder in deze visie al gepleit (zie hoofdstuk 2).

Geen vastlegging of garantie grondwaterstand
De aanpak van grondwaterproblemen dient centraal te staan. Dit is een opgave waaraan gemeenten een bijdrage kunnen leveren. De VNG ziet geen heil in het vastleggen en garanderen van een gewenste grondwaterstand in het stedelijk gebied. De argumenten van de VNG:

- het probleem wordt hiermee onnodig complex en wordt bovendien niet opgelost;
- er dreigen hierbij competentiediscussies tussen overheden: wie mag bijvoorbeeld het GGOR (Gewenste Grond- en Oppervlaktewater-regime) vaststellen?
- de grondwaterstand varieert/kan variëren van perceel tot perceel: in stedelijk gebied is sprake van vele minipolders;
- de grondwaterstand kan van dag tot dag variëren;
- de grondwaterstand is niet volledig te beheersen en is van vele factoren afhankelijk;
- het handhaven (in juridische zin) van een gewenst peil is complex en kostbaar (monitoring);
- het garanderen van een grondwaterstand introduceert een verplichting tot optreden die niet te overzien is en die de overheid niet kan waarmaken.

Ook in het CIW-advies wordt overigens onderkend dat er geen sprake kan zijn van stedelijk grondwaterpeilbeheer. Gemeenten kunnen en willen binnen de in deze visie (en ook in het CIW-advies) genoemde randvoorwaarden hun verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van problemen. Gemeenten kunnen echter geen verantwoordelijkheid voor het grondwaterpeil waarmaken. Dit is een essentieel verschil.

Betrokkenheid gemeente bij beslissingen met grondwatergevolgen
Er zijn in de praktijk meerdere oorzaken van grondwaterproblemen. Stopzetting van onttrekkingen van industrie of drinkwaterbedrijven kunnen grote consequenties hebben voor het grondwaterpeil in stedelijk gebied, en daarmee voor de stedelijke

grondwateropgave. De vergunningverlening van provincies speelt hierbij een belangrijke rol. De gemeente dient bij deze beslissingen te worden betrokken als regisseur van de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen.

7. De VNG zal de lijn van het CIW-advies en de gezamenlijke visie met de Unie van Waterschappen steunen. Zij zal zich inspannen voor de realisatie van de verschillende randvoorwaarden op het grondwaterdossier. Op korte termijn lijkt facilitering van gemeenten via een gezamenlijke stimuleringsregeling daarvan de belangrijkste.

6. Waterkwaliteit

6.1 Gezamenlijk belang en verantwoordelijkheid

Gemeenten en waterschappen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid èn een gezamenlijk belang in het bereiken en behouden van een goede waterkwaliteit. De gemeente is verantwoordelijk voor de rioleringszorg en heeft belang bij een goede kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Het waterschap op zijn beurt, is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, en heeft er daarom belang bij dat het afvalwater die kwaliteit niet te veel aantast.

Het is dus zaak de wensen van waterschappen en gemeenten bij elkaar te brengen. Daarom hebben de VNG en de Unie van Waterschappen een gezamenlijke Handreiking afvalwaterakkoord opgesteld. Gemeenten en waterschappen stellen de watersysteemambities, die in sterke mate bepalen wat in de afvalwaterketen moet worden gerealiseerd, gezamenlijk vast. Deze bundeling van krachten creëert een groter draagvlak voor investeringen, zodat niet de ene partij bepaalt wat de andere moet betalen.

De VNG verwacht positieve gevolgen van de afspraak om watersysteemambities gezamenlijk te bepalen. Tot nu toe kwam het nogal eens voor dat de waterbeheerder eisen stelde die verder gingen dan de gemeente wilde, terwijl de gemeente wel de kosten van de maatregelen moest betalen. Concreet gaat het daarbij om de volgende dossiers:

- de systeemkeuze bij rioleringsstelsels[4];
- het reduceren van de vuiluitworp uit riooloverstorten;
- anders omgaan met regenwaterafvoer;
- het ambitieniveau dat met behulp van de Kaderrichtlijn Water gesteld wordt;
- het saneren van de afvalwaterlozingen in het buitengebied.

Extra (riolerings)investeringen moeten goed worden gemotiveerd, want uiteindelijk draait de gemeente ervoor op. En dat terwijl de lokale democratie kritisch meekijkt naar de ontwikkeling van de lokale lasten. Als de baten van investeringen goed inzichtelijk worden gemaakt, kan de gemeenteraad een goede afweging maken tussen kosten en baten.

6.2 WVO-vergunningen

Waterschappen beschikken over WVO-vergunningen als instrument om de waterkwaliteit gunstig te beïnvloeden. Gemeenten hebben in het kader van de WVO (Wet verontreiniging oppervlaktewateren), een vergunning nodig voor zowel riooloverstorten als voor de aansluiting van de riolering op de rioolwaterzuivering. Het komt er dus op neer dat de ene overheid (waterschap) aan de andere overheid (gemeente) vergunningen verleent, onder de bijbehorende voorwaarden en vervolgens met handhaving daarvan.

4 Bij de keuze voor het rioleringsstelsel moet altijd een afweging worden gemaakt tussen kosten en baten. Gemengde rioolstelsels zijn het goedkoopst, maar hebben negatieve effecten op watersysteem en afvalwaterketenbeheer. Gescheiden rioolstelsels zijn duurder en hebben nog steeds een grote milieu-impact door foutieve aansluitingen en vervuilde straatoppervlakken (de zogenoemde first flush). Bij verbeterd gescheiden stelsels wordt in de praktijk nog steeds 70 procent van het regenwater naar de zuivering vervoerd en leiden ook de regenwateruitlaten nog steeds tot watervervuiling.

De VNG vindt dat de betreffende vergunningen op basis van afspraken tot stand moeten komen, tussen twee gelijkwaardige, autonome overheden. Er mag geen sprake zijn van een top-downbenadering waarbij via de WVO-vergunningen bijvoorbeeld meetverplichtingen of afkoppeldoelstellingen worden afgedwongen.

Riooloverstorten
De gemeentelijke rioleringszorg, en in het bijzonder de riooloverstorten, wordt nogal eens negatief afgeschilderd. De VNG is echter van mening dat de feiten dit beeld weerspreken. Uit een recent onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM naar de uitvoering van het rioleringsbeleid, blijkt juist dat gemeenten heel behoorlijk op schema liggen met hun milieu-inspanningen. Bovendien draagt de rioleringszorg in de eerste plaats bij aan een goede milieukwaliteit. Zonder riolering zouden in het stedelijk gebied grote milieu- en volksgezondheidsproblemen heersen. Daarnaast heeft ook de gemeente zelf belang bij een goede stedelijke milieukwaliteit en daarom ook bij vermindering van waterkwaliteitsknelpunten, zoals die zich bij riooloverstorten voordoen.

De riooloverstorten, onderdeel van de gemeentelijke riolering, zijn een noodzakelijke voorziening om overbelasting van het systeem te voorkomen. Via riooloverstorten worden ‘water op straat’ en wateroverlast in woningen in veel gevallen voorkomen. Bovendien treden de riooloverstorten slechts in werking bij extreme regenval. Met regenwater verdund afvalwater kan dan tot tijdelijke lokale milieuproblemen leiden. Onder normale omstandigheden wordt al het stedelijk afvalwater via de riolering afgevoerd naar de zuivering.

In de betreffende WVO-vergunning worden riooloverstorten beschouwd als ‘normale’ bedrijfslozingen. Riooloverstorten hebben echter een belangrijke functie in de hele afvalwaterketen. Gemeenten en waterschappen hebben gezamenlijk de publieke taak om deze keten zo in te richten dat de consequenties voor het milieu en de lokale lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij is de gemeente de rioolbeheerder, terwijl het waterschap verantwoordelijk is voor de zuivering. Riolering en zuivering beïnvloeden elkaar wederzijds, met berging en pompcapaciteit als de centrale begrippen. Hoe meer berging (lees; de gemeentelijke verantwoordelijkheid), hoe minder overstortingen. Hoe meer pompcapaciteit (lees: de verantwoordelijkheid van het waterschap), hoe minder de riooloverstorten hoeven te werken[5]. Hier is dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Er is een wederzijdse afhankelijkheid tussen riolering en zuivering, tussen de ‘communicerende vaten’ berging en pompcapaciteit. Daarom mag de gemeente niet via de handhaving van de WVO-vergunning, eenzijdig worden afgerekend op het presteren van de hele afvalwaterketen. Daar waar de andere partij ook nog eens de handhavende partij is.

Er is nog een verschil tussen riooloverstorten en ‘normale’ bedrijfslozingen. De werking van de riooloverstorten wordt bepaald door de weersomstandigheden, waarop geen mens invloed heeft. Daarom mogen gemeenten niet eenzijdig via voorschriften, worden afgerekend op de grillen van het weer. Het is een gezamenlijk belang dat de hoeveelheid regenwater in de afvalwaterketen wordt beperkt en dat er een effectief beleid komt om zoveel mogelijk te voorkomen dat riooloverstorten nodig zijn.

5 Hierbij heeft de zuiveraar overigens geen belang omdat regenwater de doelmatige werking van de zuivering in gevaar brengt.

Gezien het voorgaande, vindt de VNG dat de WVO-vergunning veel meer gezamenlijke afspraken moet bevatten. De nieuwe model-WVO-vergunning[6] (hoewel bij onderdelen van dit model vragen te stellen zijn, vooral over de meetverplichting) gaat meer dan het oude model uit van deze gezamenlijkheid, omdat het GRP de basis is voor de vergunningverlening. De inhoud van de vergunning is waar de gemeente voor staat (het GRP). Zij mag hier ook aan worden gehouden. De Handreiking afvalwaterakkoord van VNG en UvW gaat nog meer uit van deze gezamenlijkheid. Hierbij worden in gelijkwaardigheid afspraken gemaakt over de wijze waarop de afvalwaterketen wordt ingericht. Deze afspraken zouden moeten worden doorvertaald in de WVO-vergunningen.

Overigens is de vraag wat de meerwaarde is van WVO-vergunningen bovenop het afvalwaterakkoord. Dit te meer omdat daarin ook is bepaald dat de watersysteemambities gezamenlijk worden bepaald. Bovendien worden in toenemende mate waterplannen tussen gemeenten en waterschappen opgesteld. De VNG is van mening dat een herbezinning kan plaatsvinden op het instrument van de WVO-vergunningen als over enige jaren blijkt dat de praktijk van afvalwaterakkoorden en waterplannen een goede basis biedt voor de realisatie van een goede waterkwaliteit en efficiency.

6.2 Basisinspanning

Gemeenten moeten nog ruim €1 miljard investeren in de zogenoemde basisinspanning, waarvan de totale kosten ongeveer €3 miljard zullen bedragen. De VNG plaatst vraagtekens bij de noodzaak en de opbrengst van deze investering, gezien veranderde inzichten en nieuwe maatregelen die zich aandienen.

De basisinspanning betekent dat het rioolstelsel in overeenstemming wordt gebracht met een referentiestelsel, waardoor een waterkwaliteitsverbetering zou moeten worden bereikt. Echter, in de praktijk doet dit effect zich niet altijd voor, omdat de basisinspanning zich concentreert op alleen het stelsel, zonder naar de waterkwaliteit te kijken en al helemaal niet naar waterkwaliteitswinst of -knelpunten. De basisinspanning is daarmee een schoolvoorbeeld van het emissiebeleid uit het begin van de jaren ’90. Bovendien wordt de basisinspanning in de praktijk gehaald via aanleg van bergbezinkbassins, een typische ‘end-of-pipe’-maatregel. Deze bassins worden in de toekomst overbodig als regenwater meer gescheiden wordt afgevoerd.

Bij de huidige tijden van bezuinigingen in vrijwel alle sectoren, passen realistische waterkwaliteitsambities. Dit geldt voor traditionele opgaven als de basisinspanning en het afvalwater in het buitengebied, maar ook voor nieuwe beleidsthema’s als het waterkwaliteitsspoor, anders omgaan met regenwater en de Europese Kaderrichtlijn Water. Recente geluiden wijzen erop dat via deze laatste richtlijn ook weer strenge eisen kunnen worden gesteld aan activiteiten die de waterkwaliteit beïnvloeden. Het ambitieniveau dat voortvloeit uit deze laatste richtlijn moet nog deels worden bepaald, maar de impact op de rioleringszorg zou wel eens groot kunnen zijn.

Deze sporen zijn moeilijk met elkaar te rijmen. Via een kostbare investeringsopgave als de basisinspanning wordt slechts een beperkt waterkwaliteitseffect behaald,

6 CIW Model-WVO-vergunning maart 2000.

waarna als gevolg van nieuwe inzichten over waterkwaliteit, weer nieuwe investeringen nodig zijn. Het is de vraag of er maatschappelijk draagvlak bestaat voor zo'n nieuwe investeringsgolf. Dit mede tegen de achtergrond van de bezuinigingsslag in diverse maatschappelijke sectoren, die elke burger direct raken.

De VNG pleit ervoor om de basisinspanning nu al in het perspectief te plaatsen van de naderende waterkwaliteitsopgaven vanuit vooral de Kaderrichtlijn Water. Een sectorale emissiebenadering is niet meer van deze tijd. De focus zou moeten worden verplaatst naar de echte knelpunten in de waterkwaliteit, om vervolgens te bekijken hoeveel maatschappelijk geld we in welke maatregelen willen steken. Hierbij zou een integrale afweging moeten plaatsvinden met andere maatschappelijke opgaven als gezondheidszorg, onderwijs en openbaar vervoer. Bij de keuzes zijn de laagste maatschappelijke kosten en doelmatigheid het uitgangspunt. Uiteraard moet ook hierbij een integrale vergelijking worden gemaakt tussen diverse verontreinigende activiteiten als de landbouw, de effluentlozing van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), riooloverstorten en andere verontreinigende activiteiten. Hierdoor worden de investeringen op de juiste plaats en via de juiste maatregelen ingezet, waardoor maatschappelijke knelpunten daadwerkelijk worden opgelost. We kunnen onze milieu-euro maar één keer uitgeven.

8. De VNG zal er bij waterbeheerders op aandringen dat gemeenten moeten worden betrokken bij de watersysteemambities, zodat deze gezamenlijk worden vastgesteld. Een waterplan of afvalwaterakkkoord zijn daarvoor geschikte instrumenten

9. De VNG zal er bij waterbeheerders op aandringen dat de behoefte aan gemeentelijke investeringen in de rioleringszorg ten behoeve van de waterkwaliteit, voldoende worden onderbouwd en inzichtelijk worden.

10. De VNG zal zich inspannen voor efficiënte, doelmatige en duurzame oplossingen voor de reductie van riooloverstortingen mede tegen de achtergrond van de mogelijke behoefte aan aanvullende investeringen in de rioleringszorg vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water.