

postadres
Postbus 270
2600 AG DELFT
t 015-7512700
f 015-2625365
www.syncera-water.nl

bezoekadres
Delftechpark 9
2628 XJ DELFT

**Evaluatie Experiment met het Breed
Waterspoor**

DG-Water

Eindrapport

In opdracht van RIZA
Opgesteld door Arcadis en Syncera Water B.V.
Projectnummer W04A0220
Documentnaam w04a0220.r04
Datum 13 december 2004

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3	Status	3
1.4	Leeswijzer	3
2	Ervaringen met de uitvoering van het experiment	5
2.1	Organisatorische en praktische aspecten	5
2.2	Administratieve en financiële aspecten	7
3	Samenwerking in de keten	9
3.1	Motieven voor deelname	9
3.2	Samenwerking tussen de drie organisaties	10
3.3	Succesfactoren voor samenwerking in relatie tot het experiment Breed Waterspoor	10
4	Effecten burgers	13
4.1	Bewustwording en acceptatie van de burger in de samenhang in de waterketen	13
4.2	Effecten op het watergebruik	15
5	Conclusies	19
5.1	Over het experiment zelf	19
5.2	Ervaringen met de uitvoering van het experiment	19
5.3	Samenwerking in de keten	20
5.4	Effecten burgers	20
5.5	Aanbevelingen	20
6	Referentielijst	23

Bijlage 1

Verschillen tussen private en fiscale regime

Colofon

Begeleidingscommissie Overall Evaluatie Breed Waterspoor

Dick Vonk	senior beleidsmedewerker DG Milieu, Ministerie van VROM
Peter Regoort	senior beleidsmedewerker Integraal Waterbeleid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Jan Makkinga	Bureauhoofd Wvo-bedrijven CA, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Ton Overgaag	manager Economische Zaken, PWN
Guido Dekker	beleidsmedewerker RIZA

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door een wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) is het met ingang van 1 januari 2001 mogelijk geworden om experimenten met het brede waterspoor uit te voeren. In het brede waterspoor worden de tarieven voor drinkwaterverbruik, rioolrecht (gebruikersdeel) en verontreinigingsheffing op één rekening verenigd. De hoogte van de rekening is gerelateerd aan het drinkwaterverbruik.

Het oorspronkelijke doel van de experimenteerregeling was het verkrijgen van inzicht in de besparingseffecten op het waterverbruik van het Brede Waterspoor¹. De gedachte hierachter was dat bewustwording bij de consument van de kosten voor alle onderdelen van de waterketen – dus niet alleen productie van drinkwater, maar ook afvoer en zuivering – tot een bewuster verbruiksgedrag zou leiden. Vanuit de Raad van State kwam echter de eis dat inwoners van een gemeente die meedeed aan het experiment niet – als gevolg van het feit dat het om een experiment ging – met hogere lasten zouden worden geconfronteerd, dan inwoners uit omliggende gemeenten onder verder gelijke omstandigheden. Ook stelde de Raad van State dat de prijselasticiteit van drinkwater gering is².

Daarom is de volgende randvoorwaarde aan de experimenteerregeling gesteld:

- 1- resp. meerpersoonshuishoudens zijn voor het deel van de verontreinigingsheffing niet hoger aangeslagen dan voor 1 resp. 3 v.e.

Door de gestelde randvoorwaarde werd direct onderzoek naar gedragsverandering van de consument als gevolg van verhoging van waterrekeningen moeilijker uitvoerbaar en is de primaire doelstelling van het experiment uitgebreid naar vergroting van bewustzijn en kennis van de consument over prijsaspecten van de waterketen en daarmee ook een verbeterde acceptatie van de kosten voor water. Het experiment keek daarnaast behalve naar de besparingseffecten ook naar andere aspecten zoals bijvoorbeeld naar de samenwerking in de keten en de uitvoerbaarheid.

Recent is in het kader van het kabinetsstandpunt over het IBO-rapport Bekostiging Waterbeheer besloten dat ernaar gestreefd zal worden om landelijk binnen een termijn van 3 tot 5 jaar te komen tot één geïntegreerd waterketentarief. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer worden overigens ook andere mogelijkheden die de doelmatigheid in de waterketen bevorderen onderzocht. Omdat breed waterspoor een vorm van een geïntegreerd waterketentarief is, is de evaluatie ook gericht op de kennis en leerervaringen die bruikbaar zijn voor de uitwerking hiervan.

¹ Tweede Kamer (1998-1999). 26 367, A.

² Tweede Kamer (1999-2000). 26 367, C.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Aanvankelijk was het de bedoeling om de experimenteerregeling in meerdere gemeenten en waterschappen toe te passen, gedacht werd aan 10 gemeenten en 5 waterschappen met proeven die tussen de 50.000 en 100.000 inwoners zouden omvatten. Uiteindelijk is het alleen in Medemblik tot de daadwerkelijke uitvoering van een experiment gekomen met een proef die in totaal circa 3000³ huishoudens omvatte.

Op 1 mei 2001 is het experiment in Medemblik van start gegaan. Bij dit initiatief zijn NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN), de gemeente Medemblik en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)⁴ betrokken. Het experiment is eind 2004 afgerond.

Het doel van het experiment was het opdoen van ervaring met het brede waterspoor. Op basis van de evaluatie van het experiment wordt bezien of en hoe verder gegaan moet worden op de weg van het brede waterspoor. Formeel kunnen de doelstellingen van het experiment worden verdeeld in drie hoofdthema's:

Ervaringen met de uitvoering van het experiment

Welke praktische, organisatorische, administratieve, financiële en juridische aspecten zijn van belang in relatie tot het experiment Breed Waterspoor?

Samenwerking in de keten

Wat is de invloed van het experiment Breed Waterspoor geweest op de samenwerking tussen de deelnemende partijen:

- Wat zijn de motieven van de drie partijen voor deelname?
- Wat levert de samenwerking op voor de drie partijen?
- Wat zijn de succesfactoren voor samenwerking in relatie tot het experiment Breed Waterspoor?

Effecten burgers

Zal door invoering van het brede waterspoor de bewustwording en acceptatie van de burger in de samenhang in de waterketen toenemen:

- Is er toename van kennis, betrokkenheid en verandering van houding ten aanzien van het totale product water?
- Is er verandering in kennis van en oordeel over het prijskaartje van het totale product water?
- Is er een verandering van gedrag ten aanzien van waterverbruik?
- Zal er door invoering van het brede waterspoor een effect optreden op het watergebruik?

³ gedurende het experiment was er enig verloop in het aantal deelnemende huishoudens.

⁴ voormalig Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier (USHN)

- Hoe heeft het waterverbruik zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Hoe is de verhouding tussen huishoudengrootte en het waterverbruik?
- Wat zouden de financiële consequenties zijn als het experiment geen aftopping had gehad?

1.3 Status

De hiervoor liggende rapportage is een evaluatie van het experiment Breed Waterspoor en zal gebruikt worden om de Tweede Kamer te informeren over de resultaten van dit experiment.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee t/m hoofdstuk vier zijn de onderzoeken, die in het kader van dit experiment zijn uitgevoerd door een aantal verschillende instanties, samengevat. Hierbij zijn teksten zo veel mogelijk oorspronkelijk gelaten ter voorkoming van foutieve interpretaties.

In hoofdstuk twee zijn de ervaringen met de uitvoering van het experiment geëvalueerd. Hoofdstuk drie betreft de samenwerking in de keten. In hoofdstuk vier zijn de effecten voor de burgers geëvalueerd. In hoofdstuk vijf zijn de resultaten van de verschillende deelonderzoeken samengebracht in een conclusie en worden aanbevelingen geformuleerd.

2 Ervaringen met de uitvoering van het experiment

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste organisatorische en praktische, administratieve en juridische aspecten beschreven die van belang zijn in relatie tot het experiment Breed Water-spoor.

Er zijn in het kader van dit deelonderzoek drie evaluaties uitgevoerd. De eerste evaluatie beschrijft de aanlooperperiode tot aan de start van het experiment [ref. 1] . Verder hebben er een evaluatie na 1 jaar [ref. 2] en twee eidevaluaties plaatsgevonden [ref. 3 en 4].

De evaluaties bestaan uit een weerslag van gesprekken gevoerd met medewerkers van PWN, gemeente Medemblik en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. De belangrijkste bevindingen zijn samengevat in dit hoofdstuk.

2.1 Organisatorische en praktische aspecten

In onderstaande tabel zijn de verschillende betrokken instanties en hun rol in dit experiment weergegeven.

In het ontstaan van het fusie waterschap Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is de DCO als zelfstandige organisatie opgehouden te bestaan en gewijzigd in de afdeling Heffing en Invordering van het Hoogheemraadschap. De taak is niet gewijzigd.

Tabel 3.1 Betrokken organisaties in de waterketen

Organisatie	Rol
Ministerie van V&W	Ministerie dat project trekt en eerstverantwoordelijk is. Verzorgt evaluatie van het experiment samen met VROM.
Ministerie van VROM	Verzorgt evaluatie van het experiment samen met V&W.
NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN)	Deelnemende organisatie in het experiment. Projectleiding bij de praktische uitvoering van het experiment. Verzorgt de Waterspoornota en houdt de administratieve basisgegevens bij. Verstrekt eerste lijnsinformatie

Tabel 3.1 vervolg

Organisatie	Rol
Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier	Deelnemende organisatie in het experiment. Voorzitterschap van de begeleidingsgroep bij de uitvoering van het experiment. Neemt – als gevolg van de aftopping - verminderde opbrengsten verontreinigingsheffing voor haar rekening. Levert heffingbestanden aan en verzorgt de kennisgevingen.
Gemeente Medemblik	Deelnemende organisatie in het experiment. Levert de noodzakelijke bewonersinformatie ten behoeve van de effectmetingen.
Gemeente Uitgeest	Is referentiegemeente bij effectonderzoeken in het experiment. Levert de noodzakelijke bewonersinformatie ten behoeve van de effectmetingen.

Het experiment heeft in de opstartfase een lange periode van onzekerheid gekend, mede veroorzaakt door het wachten op de benodigde regelgeving. Toen de regelgeving rond was is men in het beheersgebied van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier snel van start gegaan. Van de verschillende gemeenten in het beheersgebied die oorspronkelijk belangstelling hadden, is alleen Medemblik overgebleven. Door de korte periode tussen rondkomen van de wetgeving en de start van het experiment en de relatief kleine schaal van het experiment werd het verstandig gevonden om een aantal organisatorische zaken op ad hoc wijze te regelen. Zo is er een kleine gemotiveerde groep van medewerkers van de diverse organisaties ontstaan die problemen oploste. Uit gesprekken met de betrokken medewerkers wordt gewezen op de volgende aandachtspunten:

- Bij experimenten op grotere schaal zal meer aandacht nodig zijn voor het stroomlijnen van een aantal werkprocessen.
- Aandacht is nodig voor een goede formulering van taken en verantwoordelijkheden in de opstartfase van het project.
- Naar de burger moet duidelijk aangegeven worden waar hij of zij terecht kan bij problemen. De voorkeur heeft het inrichten van één loket waar burgers terecht kunnen met vragen over waterzaken.
- Investerings, bijvoorbeeld in het koppelen van bestanden, zijn in de opstartfase nodig. Hierover dienen in het begin goede afspraken gemaakt te worden (zie ook de volgende paragrafen van dit hoofdstuk)

2.2 Administratieve en financiële aspecten

Koppeling van gegevensbestanden

Gegevensbestanden van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de gemeente Medemblik zijn gekoppeld aan de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en hebben dan ook een eensluitende basis. Bij PWN is dat niet het geval, want de administratie van de inning van waterrekeningen is gebaseerd op de wateraansluitingen. Ook zijn er verschillen in de tenaamstelling in de twee administraties. Door deze redenen is de afstemming van bestanden niet probleemloos verlopen. In dit experiment zijn mismatches handmatig aangepast.

Onderlinge verrekening

De onderlinge verrekening tussen de organisaties vormt een punt van aandacht. Gebleken is dat PWN (de instantie die in dit experiment de nota's voor het brede waterspoor verzorgt) geen gedetailleerd inzicht kan geven in de specificaties van de nota's. Hierdoor is het voor gemeente Medemblik en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier lastig om inzicht te krijgen in de betalingen.

Kwijtschelding

Een van de zaken waarover duidelijke afspraken gemaakt moeten worden is kwijtschelding in de inning. Burgers kunnen bij een laag inkomen kwijtschelding aanvragen bij de gemeente en/of het waterschap voor het rioolrecht resp. de verontreinigingsheffing. Voor drinkwater is dit niet het geval. Bij een landelijke invoer zal hiervoor een transparante oplossing gevonden moeten worden.

Juridische verschillen drinkwater, rioolrecht en verontreinigingsheffing

Er is gebleken dat er problemen worden verwacht vanwege het verschil in regime tussen de private drinkwaterrekening en het fiscale rioolrecht/verontreinigingsheffing. De drinkwaterrekening wordt beheerst door een geheel ander juridisch regime dan het rioolrecht/de verontreinigingsheffing. Samenvoeging hiervan kent dus de nodige potentiële problemen. In bijlage 1 zijn de belangrijkste verschillen tussen het private en fiscale regime weergegeven.

3 Samenwerking in de keten

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de invloed van het experiment Breed Waterspoor is geweest op de samenwerking tussen de deelnemende partijen: Gemeente Medemblik, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en PWN.

Dit deelonderzoek heeft plaatsgevonden in de vorm van een workshop met medewerkers van de betrokken organisaties. Tevens zijn er interviews uitgevoerd met de bestuurders/directeuren van deze organisaties.

Dit deelonderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde [ref. 5]. De belangrijkste resultaten en conclusies zijn samengevat in dit hoofdstuk.

3.1 Motieven voor deelname

De Gemeente Medemblik heeft voor de deelname aan het brede waterspoor de volgende motieven:

- Kostenbesparing voor de burger; koppeling van de waterlasten aan het waterverbruik ('de vervuiler betaalt') leidt tot de mogelijkheid om de hoogte van de waterrekening te beïnvloeden.
- Besparing op de uitvoeringskosten door gezamenlijke inning.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft de volgende motieven voor deelname aan het Breed Waterspoor:

- Intensivering samenwerking in keten: het Breed Waterspoor vormde een uitstekende opstap voor intensivering van de samenwerking met PWN.
- Introductie van gedragsprikkel: door koppeling van de waterschapsheffing aan het waterverbruik zijn burgers in staat de eigen rekening te beïnvloeden. In het verlengde hiervan wordt waterbesparend gedrag beloond.
- Sluiting van de waterketen en in het verlengde daarvan geïntegreerde heffing en inning.

PWN heeft de volgende motieven voor deelname aan het Breed Waterspoor:

- Koppeling van de watergerelateerde lasten voor de productie, het transport en de zuivering van (drink)water kan leiden tot waterbesparing.
- Gemak voor de klant: één waternota voor drinkwater, rioolrecht en de verontreinigingsheffing.

Verder vormde het brede waterspoor een uitstekende opstap voor intensivering van de samenwerking met Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Conclusie

Opvallend is dat de geïnterviewde partijen als motief wijzen op prijsprikkels om het consumentengedrag te beïnvloeden. Dit doel was aanvankelijk het hoofddoel van het experiment maar heeft onder invloed van de, in de inleiding van dit rapport genoemde, randvoorwaarde (aftopping aan belang ingeboet. Toch richten de motieven van deelname zich ook op de andere doelen van het experiment (meer bewustwording bij de consument en onderzoeken van samenwerking tussen de keten partners).

3.2 Samenwerking tussen de drie organisaties

De eerste contacten op het gebied van het waterspoor dateren voor de aan het experiment deelnemende partijen van 1995. Er bestond tussen het hoogheemraadschap en PWN al samenwerking op enkele andere terreinen. Tussen de gemeente Medemblik en PWN was er ook al een vorm van samenwerking vanwege het Smal Waterspoor dat in 1997 werd ingevoerd. Daarbij is het gebruikersdeel van het rioolrecht van de gemeente Medemblik opgenomen in de waterrekening en afhankelijk gemaakt van het watergebruik. De samenwerking tussen de gemeente Medemblik en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier op het gebied van afstemming van de riolering en zuivering is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Het experiment Breed Waterspoor heeft hier geen invloed op gehad. Overigens hebben de lange aanlooptijd en de uiteindelijke wijziging van de invulling van het experiment, de scherpte ten aanzien van details in de organisatie en het (aanvankelijk grote) enthousiasme bij de uitvoerende partijen een beetje weggenomen.

Conclusie

Het brede waterspoor heeft geen directe bijdrage geleverd aan samenwerking in de waterketen.

3.3 Succesfactoren voor samenwerking in relatie tot het experiment Breed Waterspoor

Door de betrokkenen zijn succesfactoren voor het welslagen van dergelijke samenwerkingsverbanden geïnterviewd. Deze inventarisatie heeft plaats gehad in de vorm van een workshop en zij is deels gebaseerd op ervaringen van deelnemers met het experiment en deels op algemene meningen van de deelnemers van de workshop. De volgende succesfactoren werden naar voren gebracht:

- Het op grote schaal communiceren met de burgers; laten zien dat er wat te verdienen valt.
- Volledige koppeling van de Wvo-heffing aan het waterverbruik (verandering van de grondslag en/of defiscalisering van de Wvo-heffing). Hiermee vervalt dus de randvoorwaarde om verhogingen van rekeningen als gevolg van het experiment af te toppen. In het huidige experiment is er geen sprake van een volledige prikkel en derhalve niet van een maximale impuls voor waterbesparend gedrag.

Door de aftopping wordt niet-waterbesparend gedrag niet "bestraft". Alleen waterbesparend gedrag wordt beloond, mits bespaard wordt tot beneden het bedrag dat mede gebaseerd is op de forfaitaire verontreinigingsheffing van 1 resp. 3 v.e.

- De vorming van 1 waterloket, want door de bundeling van communicatiestromen rond de onderdelen van het waterspoor, wordt het waterspoor een meerwaarde toegedacht op het gebied van duidelijkheid en eenvoud naar de consument toe. Ook wordt op het gebied van efficiency - op de langere termijn - een meerwaarde verwacht.
- Enthousiasme bij de deelnemende organisaties.
- De verwachte meerwaarde van de samenwerking voor de deelnemende partijen.
- De focus van de betrokken partijen: samenwerking binnen eigen kolom (horizontale samenwerking) of daarbuiten (verticale samenwerking).

4 Effecten burgers

Effecten burgers kan worden uitgesplitst in twee hoofdthema's:

- Bewustwording en acceptatie van de burger in de samenhang in de waterketen.
- Effecten op het waterverbruik.

De belangrijkste resultaten en conclusies zijn samengevat in dit hoofdstuk.

4.1 Bewustwording en acceptatie van de burger in de samenhang in de waterketen

4.1.1 Onderzoeksopzet

Er zijn in het kader van dit deelonderzoek drie metingen uitgevoerd door R&M Research and Marketing en R&M Matrix. Het onderzoek is verricht middels telefonische interviews met hoofden van huishoudens in Medemblik en Uitgeest. Uitgeest is gekozen als een vergelijkbare gemeente waar geen experiment plaatsvond. Hiermee werden de resultaten van Medemblik vergeleken.

Begin 2001 is een 0-meting gehouden [ref. 6]. Deze meting vond plaats voorafgaande aan de communicatie-uitingen in de gemeente Medemblik. Ter validering van de gegevens is tevens de controlegemeente Uitgeest in het onderzoek betrokken.

In het daarop volgende jaar is er op verschillende manieren naar de inwoners van Medemblik gecommuniceerd over het Breed Waterspoor:

- aankondigingsbrief;
- brochure Waterspoor;
- brief kennisgeving;
- toelichting op eerste voorlopige rekening;
- informatie op de gemeentepagina van het huis-aan-huisblad;
- definitieve kennisgeving met begeleidende brief;
- voorlopige kennisgeving 2002/2003;
- waterspoornota (jaarafrekening) PWN 2001/2002.

Nadat bovengenoemde communicatie heeft plaatsgevonden is een effectmeting [ref. 7] uitgevoerd ter evaluatie hiervan.

In de periode 2003-2004 hebben de inwoners van de gemeente Medemblik de volgende communicatie-uitingen ontvangen:

- brochure Waterspoor (alleen naar nieuwe inwoners);
- waterspoornota (jaarafrekening) van PWN 2002/2003;

- brief met voorlopige kennisgeving;
- brief met definitieve kennisgeving.

In juli 2004 heeft de eindmeting [ref. 8] van het onderzoek plaatsgevonden.

4.1.2 Kennis van, betrokkenheid bij en houding ten aanzien van het totale product water

In Medemblik is de kennis omtrent het totale product water qua bekendheid met de waterketen sinds de 0-meting nauwelijks veranderd.

De kennis omtrent het eigen waterverbruik is ten opzichte van de 0-meting verbeterd, hoewel hierin bij de eindmeting wel een significante daling is opgetreden ten opzichte van de effectmeting. Ook is men vaker van mening dat men zelf minder verbruikt dan andere vergelijkbare huishoudens ten opzichte van de 0-meting.

De betrokkenheid bij drinkwaterbesparing is nog steeds relatief laag. Hoewel er in Medemblik eerst sprake was van een stijging van 4%, ligt de betrokkenheid in 2004 zelfs lager dan bij de 0-meting (niet significant). Ook in de controlegemeente Uitgeest is er sprake van een (niet significante) daling in de betrokkenheid bij drinkwaterbesparing.

Qua houding zien we na een duidelijke toename in 2002 dat er een afname is van de mate waarin men drinkwater als (zeer) schaars ervaart. De mate waarin men let op het verbruik van water is min of meer gelijk gebleven in Medemblik, maar significant gestegen in controlegemeente Uitgeest. We zien zowel in Uitgeest als in Medemblik geen veranderingen in de mate waarin men geïnteresseerd is in artikelen en dergelijke over water.

Conclusie

Hoewel uit de effectmeting bleek dat er qua kennis van het product water op enkele punten verbetering was opgetreden, heeft die verbetering uiteindelijk niet doorgezet. Ook gelet op de betrokkenheid en interesse is er weinig veranderd. De interesse van de burger lijkt niet gewekt. Qua houding leek er bij de effectmeting een verbetering te zijn in het bewustzijn van de schaarste van drinkwater, maar ook deze verbetering heeft niet stand gehouden.

4.1.3 Kennis van en oordeel over het prijskaartje van het totale product water

Bij de eindmeting heeft net als bij effectmeting de helft van de ondervraagden in Medemblik van de term Breed waterspoor gehoord (was 4% bij de 0-meting). Een groot deel weet echter nog steeds niet wat het inhoudt en wat de reden ervan is.

Over de (opbouw van de) prijs voor drinkwaterverbruik oordeelt men in Medemblik nog steeds redelijk positief. Ook over het bedrag dat men voor afvalwaterzuivering betaalt oordeelt men bij de eindmeting positiever dan bij de 0-meting.

Conclusie

Qua kennis van de prijs die men voor drinkwater betaalt, lijkt het erop dat men aan de nieuwe situatie gewend raakt en de rekening gewoon weer ziet als de nota voor het meest zichtbare aspect voor de consument, namelijk het verbruik. Qua oordeel zien we zowel voor drinkwaterverbruik als voor afvalwaterzuivering een positievere houding ten opzichte van de 0-meting. We zien dus dat de kennisaspecten in eerste instantie verbeterd zijn, maar later nauwelijks veranderen en dat de houding zich positief heeft ontwikkeld.

4.1.4 Gedrag ten aanzien van waterverbruik

Er is geen sprake van een systematische toename van het aantal of wijziging in de soort waterbesparende voorzieningen of producten die men spontaan noemt ten opzichte van de 0-meting en de effectmeting.

In beide gemeenten wordt een vooruitgang geboekt in het registreren van het waterverbruik aan de hand van de watermeterkaart, maar in Medemblik is deze vooruitgang kleiner dan in de controlegemeente Uitgeest.

In Uitgeest denkt een klein deel van de respondenten dat de invoering van het brede waterspoor het verbruik zal beïnvloeden. In Medemblik daarentegen groeide het aantal respondenten dat effect verwacht van de invoering van het brede waterspoor licht.

Conclusie

In het gedrag ten aanzien van waterverbruik en –besparing is dus wel het een en ander veranderd, maar niet altijd in een positieve richting. Geconcludeerd kan worden dat in het experiment geen significante trends waargenomen konden worden.

4.2 Effecten op het watergebruik

4.2.1 Onderzoeksopzet

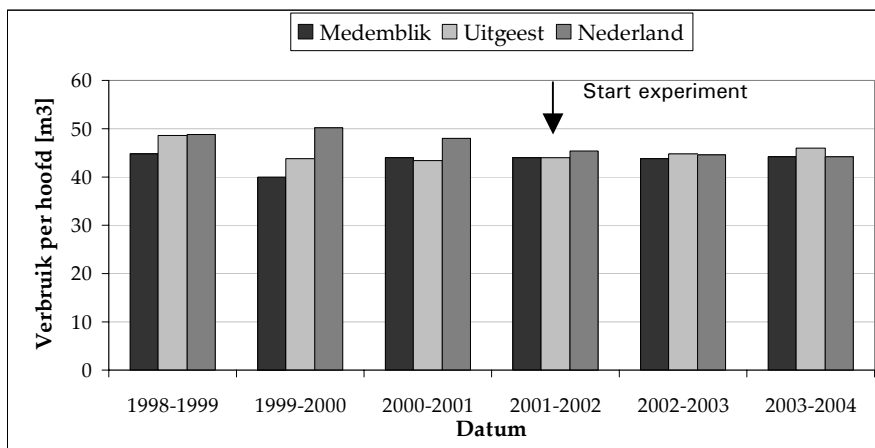
In het kader van dit deelonderzoek hebben R&M Research and Marketing en R&M Matrix een aantal bestandsanalyses uitgevoerd in de gemeente Medemblik en in de controlegemeente Uitgeest voor respectievelijk de experimentjaren 2001-2002 [ref. 9], 2002-2003 [ref. 10] en 2003-2004 [ref. 11].

4.2.2 Ontwikkeling historisch waterverbruik

Met het oog op één van de doelen van de invoering van het brede Waterspoor (terugbrengen van het waterverbruik), lijkt het er niet op dat er in Medemblik een significante daling van het verbruik heeft plaatsgevonden in het eerste experimentjaar noch in het tweede experimentjaar. In het derde experimentjaar stijgt het verbruik zelfs weer licht, terwijl dit

landelijk gezien uitblijft. Ook in de controlegemeente Uitgeest stijgt het verbruik in het derde experimentjaar, maar daar was al enkele jaren een stijgende lijn te zien. Er kan dus geen duidelijk verband tussen het invoeren van het brede waterspoor en het waterverbruik gevonden worden in Medemblik. In de volgende figuur is het waterverbruik weergegeven.

Figuur 4.1 Historisch waterverbruik
 Gemeente Medemblik
 Gemeente Uitgeest
 Gemiddeld in Nederland

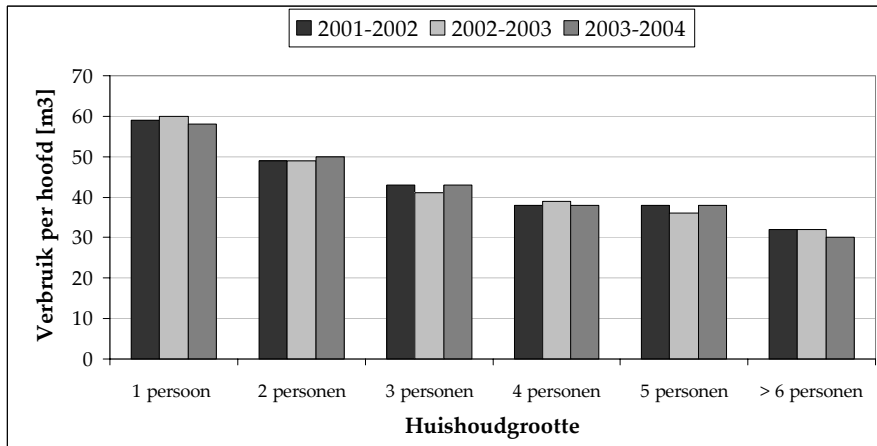


In de grafiek valt het lage watergebruik in Medemblik in de periode 1999-2000 op ten opzichte van de landelijke cijfers. Door de beperkte omvang van het experiment kunnen lokale omstandigheden of gebeurtenissen relatief grote invloed hebben op de spreiding in de gemiddelde cijfers t.o.v. de landelijke cijfers. Een goede, harde verklaring is er niet.

4.2.3 Verhouding tussen huishoudengrootte en het waterverbruik

Zoals verondersteld kan worden, blijkt dat er een verband is tussen het aantal personen in het huishouden en het waterverbruik in Medemblik: hoe meer personen in een huishouden, hoe hoger het absolute waterverbruik en hoe lager het verbruik per hoofd. Verder kan men ook stellen dat naarmate het aantal personen in het huishouden groter wordt, de relatieve afname van het waterverbruik per hoofd steeds kleiner wordt. Voor controlegemeente Uitgeest is hetzelfde effect waarneembaar.

Figuur 4.2 Waterverbruik in relatie tot huishoudgrootte
Gemeente Medemblik



In bovenstaande figuur is het verband tussen de huishoudgrootte en het waterverbruik weergegeven voor de drie experimentjaren. Er wordt bij splitsing in huishoudgrootte geen duidelijk verband gevonden tussen het invoeren van het Breed Waterspoor en het waterverbruik.

4.2.4 Financiële consequenties aftopping

Aftopping is ingevoerd om ervoor te zorgen dat tijdens de looptijd van het experiment de rekening nooit hoger wordt dan in de oude situatie het geval zou zijn: het onderdeel verontreinigingsheffing is dus maximaal het bedrag voor één v.e. of drie v.e. In onderstaande figuur is het effect van de aftopping weergegeven voor experimentjaar 2003-2004⁵.

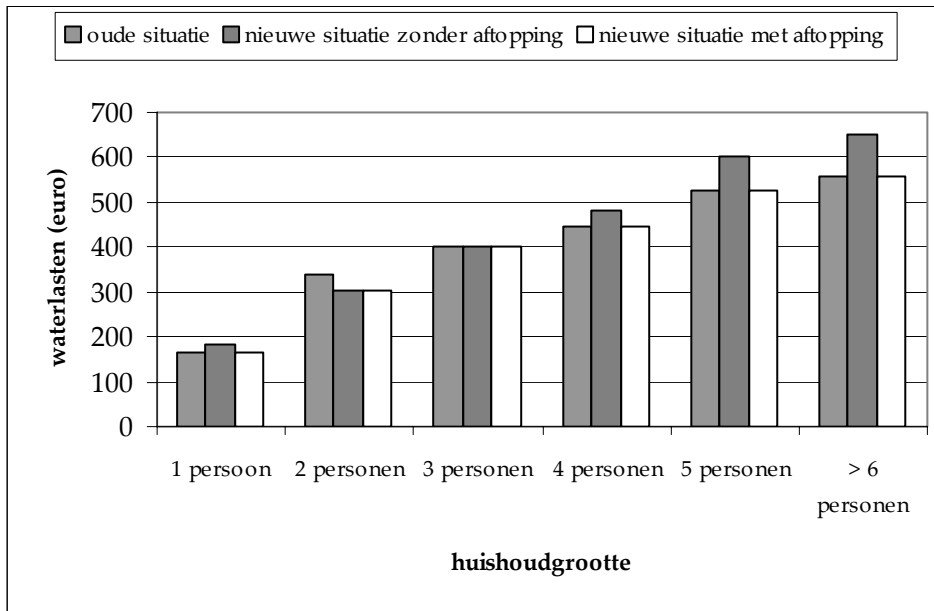
⁵ Het effect is getoond voor de gehele waterrekening hoewel aftopping alleen betrekking heeft op de verontreinigingsheffing.

Figuur 4.3 Waterlasten 2003 – 2004 per huishouden

Oude situatie

Nieuwe situatie zonder aftopping

Nieuwe situatie met aftopping



Kijken we naar de verschillende huishoudengroottes, dan zien we dat de waterlasten in Medemblik voor éénpersoonshuishoudens in de nieuwe situatie iets duurder zouden uitpakken dan in de oude situatie als er geen aftopping zou plaatsvinden. Bij de tweepersoonshuishoudens zien we juist dat de nieuwe situatie voor hen voordeliger is. In driepersoonshuishoudens blijft de situatie vrijwel gelijk. Bij de grotere huishoudens, vanaf 4 personen, zien we dat de nieuwe situatie (zonder aftopping) onvoordeliger zou zijn. Dit beeld komt overeen met de twee overige experimentjaren.

Bij eventuele invoering van het brede waterspoor zal rekening gehouden moeten worden met een lastenverschuiving. Indien er niet gecompenseerd wordt (middels aftopping of een andere vorm) zullen de lasten voor tweepersoonshuishoudens gemiddeld afnemen. Voor een- en driepersoonshuishoudens zullen ze naar verwachting vrijwel gelijk blijven en voor de overige huishoudens zullen ze naar verwachting toenemen.

5 Conclusies

5.1 Over het experiment zelf

Het brede waterspoor werd in de jaren 90 van vorige eeuw gezien als een veelbelovende maatregel om een duurzaam watergebruik te stimuleren. De voorbereidingen voor het experiment in Medemblik werden mede daardoor uitgevoerd in een gemotiveerde sfeer. Zowel bestuurders als ambtelijke vertegenwoordigers verwachtten bij te dragen aan een duurzame vernieuwing. Door de randvoorwaarden – zoals de aftopping van hogere rekeningen – uit de experimenteerregeling verloor het experiment aan momentum. Ook bleek het experiment in Medemblik geen navolging elders in Nederland te krijgen zodat de schaal van het brede waterspoor experiment te klein bleef. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat er geen harde conclusies getrokken kunnen worden over de relatie tussen het brede waterspoor en gedragsverandering van de water consument. Het experiment in Medemblik is echter wel benut om het brede waterspoor in de praktijk te beproeven. Hieruit zijn lessen geleerd van praktische, organisatorische, juridische en communicatieve aard. In die zin heeft het experiment haar waarde bewezen.

5.2 Ervaringen met de uitvoering van het experiment

Tijdens het experiment kwam een aantal praktische zaken aan het licht die in vervolg experimenten meer aandacht behoeven:

- Duidelijke afspraken over rol en verantwoordelijkheden tussen deelnemende overheden met aandacht voor de rol van uitvoeringsinstanties (zoals collectieve administratieve of databeheersdiensten).
- De invoering van het brede waterspoor vraagt om zorgvuldige communicatie naar de burger van een ingewikkelde boodschap. Bij vragen moeten burgers weten waar ze terecht kunnen en ze moeten daar dan ook geholpen worden.
- Transparantie over de financiële afwikkeling tussen de deelnemende overheden onderling werd van belang gevonden.
- Men stuitte op problemen die voortkomen uit de verschillende fiscaal en privaatrechtelijke bases van de heffingen en rekeningen. Afstemming van verschillen in rekeningperiode of heffingsjaar bleek een probleem.
- Coördinatie van de gemeentelijke en waterschapspolitiek ten aanzien van kwijtschelding bleek belangrijk.

Van een administratieve besparing was in het experiment geen sprake. Er bleken juist investeringen nodig, die gezien de kleine experiment schaal, niet mogelijk bleken. Over lange termijn besparingen kunnen gezien de korte termijn van het experiment – geen conclusies worden getrokken.

5.3 Samenwerking in de keten

De direct betrokken partijen zijn gemotiveerd aan het experiment begonnen. Naast inhoudelijke argumenten als waterbesparing en meer bewustwording zag men het experiment als een goede manier om de onderlinge samenwerking in de keten vorm te geven. Uit de evaluatie van de samenwerking blijkt echter dat het Breed Waterspoor experiment geen significante impuls aan verbetering of vergroting van samenwerking op andere terreinen heeft gegeven. De noodzaak en de wil om in de keten samen te werken krijgt – zo blijkt – ook vorm zonder de instelling van het brede waterspoor.

5.4 Effecten burgers

Het experiment in Medemblik stond onder invloed van de fiscaal-juridische eis⁶ dat de lasten van burgers niet mochten toenemen. Een belangrijk potentieel mechanisme om tot waterbesparing over te gaan – namelijk hogere lasten bij groter verbruik – kon hierdoor niet worden onderzocht. Tweepersoonshuishoudens kregen gemiddeld te maken met lagere rekeningen. Uit enquêtes en interviews is gebleken dat huishoudens als gevolg van het experiment zich niet significant bewuster zijn van water in het algemeen of van de prijs van water in het bijzonder. Ook zijn er geen significante veranderingen geconstateerd in het watergebruik.

5.5 Aanbevelingen

Praktische zaken

Bij vervolgonderzoek is in de opstartfase een investering in tijd en geld nodig om een aantal praktische zaken van tevoren goed te regelen. Deze zaken variëren van het formuleren van heldere taak- en rolverdelingen (zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau) tot het organiseren van data uitwisseling tussen adresbestanden en het formuleren van een gezamenlijk kwijtscheldingsbeleid.

Aftopping

Juridisch is er geen noodzaak om bij daadwerkelijke invoering eveneens een aftopping in te voeren. Deze aftopping is bij het experiment ook vooral ingegeven om benadeling ten opzichte van burgers in niet-experimentgebieden te voorkomen. Bij daadwerkelijke landelijke invoering speelt dit aspect van een ongelijke behandeling niet meer.

Een juridische noodzaak bij landelijke invoering voor aftopping ontbreekt zoals gezegd. Politiek/bestuurlijk kan dit uiteraard wel een gevoelig punt zijn omdat forse financiële benadeling van grote gezinnen ongewenst kan worden gevonden.

⁶ Indien er geen aftopping zou zijn toegepast, zouden burgers, die er op achteruit zouden gaan, in beroep kunnen gaan. Het gevolg zou kunnen zijn dat de belastingverordening van het waterschap onverbindend zou worden verklaard waardoor het waterschap geen wettelijke basis zou hebben om een aanslag op te leggen, met alle financiële gevolgen van dien.

Wetswijziging

Bij daadwerkelijke landelijke invoering van het breed waterspoor moet de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) worden gewijzigd. Het experiment in de gemeente Medemblik is mogelijk geweest vanwege het specifieke artikel 21a WVO. Bij daadwerkelijk invoering zal echter artikel 21 WVO gewijzigd moeten worden. Hierin is de heffingsmaatstaf namelijk geregeld. Er zal dan naar alle waarschijnlijkheid ook een regeling moeten worden getroffen voor panden die in de huidige situatie dan wel niet zijn aangesloten op een watermeter of op een gezamenlijke watermeter zijn aangesloten.

Belastingverordening

De basis van de heffing van rioolrecht/verontreinigingsheffing moet liggen in een belastingverordening. Zo moeten de daarin opgenomen tarieven tijdig worden vastgesteld door de gemeenteraad/algemeen bestuur waar een bestuurlijk besluitvormingsproces aan vooraf gaat. De tarieven mogen bovendien niet meer dan kostendekkend zijn zodat goed inzicht moet bestaan in de te verhalen kosten. Als het waterketentarief alleen gaat gelden voor huishoudens komt hier wellicht het probleem bij dat de kosten ook nog toegerekend moeten worden aan de huishoudens enerzijds en de bedrijven anderzijds.

6 Referentielijst

- Projectgroep Uitvoering Experiment Breed Waterspoor (2002). *Evaluatie Opzet Experiment Breed Waterspoor*. 31 januari 2002.
- Projectgroep Uitvoering Experiment Breed Waterspoor (2002). *Verslag Evaluatie voortgang van het experiment na 1 jaar*.
- Projectgroep Uitvoering Experiment Breed Waterspoor (2004). *Gespreksverslag overleg met gemeente Medemblik over de uitvoering van het Experiment met het Breed Waterspoor*. 1 juli 2004.
- Projectgroep Uitvoering Experiment Breed Waterspoor (2004). *Gespreksverslag overleg met Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en PWN ten behoeve van de Evaluatie uitvoering experiment Breed Waterspoor in Medemblik*. 26 mei 2004.
- Twynstra Gudde (2002). *Evaluatie experiment Breed Waterspoor Deel II: resultaten samenwerking in de waterketen*. Conceptrapport 15 januari 2002.
- R&M Research and Marketing (2001). *0-meting Breed waterspoor*. Rapport.
- R&M Research and Marketing (2002). *1-meting in het kader van de experimentele invoering van Breed waterspoor in opdracht van DG Milieubeheer van het ministerie van VROM*. Rapport 5 02 015. 20 juni 2002.
- R&M Matrix (2004). *Eindmeting in het kader van de experimentele invoering van Breed waterspoor in opdracht van DG Milieubeheer van het ministerie van VROM*. Rapport 0 03 530. 3 september 2004.
- R&M Research and Marketing (2002). *Onderzoek naar de effecten van het experiment met het Breed Waterspoor op het drinkwaterverbruik*. Rapport 5 02 029. november 2002.
- R&M Research and Marketing (2003). *Onderzoek naar de effecten van het experiment met het Breed Waterspoor op het drinkwaterverbruik 2003*. Rapport 5 03 026. november 2003.
- R&M Matrix (2004). *Onderzoek naar de effecten van het experiment met het Breed Waterspoor op het drinkwaterverbruik 2004*. Concept rapport 0 03 655. november 2004.

Bijlagen

Bijlage 1: Verschillen tussen private en fiscale regime

Bijlage 1

Verschillen tussen private en fiscale regime

In het fiscale regime gelden specifieke eisen/rechten/bevoegdheden die in het private regime ontbreken. Bijvoorbeeld:

- Voor het opleggen van aanslagen gelden de eisen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om formele eisen die aan een aanslagbiljet worden gesteld (art. 5 AWR, gemeenten en waterschappen kunnen ingevolge 125a Waterschapswet/233a Gemeentewet ook 'op andere wijze' heffen met minder formele eisen), de termijn waarbinnen een aanslagbiljet moet zijn opgelegd (art. 11 AWR), degene door wie het aanslagbiljet moet worden vastgesteld (art. 11 AWR, juncto art. 123 Waterschapswet/231 Gemeentewet), regeling van betalingstermijnen (art. 19 AWR, waarvan overigens afgeweken kan worden o.g.v. art. 139 Waterschapswet/250 Gemeentewet), mogelijkheden van bezwaar (art. 22j AWR en verder) en beroep bij de belastingrechter (art. 26 AWR en verder en AWB), inlichtingen- en informatieverplichtingen (art. 47 AWR en verder), geheimhoudingsplicht voor de belastingheffer (art. 67 AWR). Deze regels gelden niet voor de private drinkwaterrekening.
- In het fiscale regime van rioolrecht/verontreinigingsheffing moeten verplicht diverse beleidsregels worden vastgesteld zoals bijvoorbeeld voor het aanwijzen van de belastingplichtige (als er meerdere bewoners zijn), het verlenen van ambtshalve vermindering etc.
- Op de invordering van rioolrecht/verontreinigingsheffing is de Invorderingswet 1990 van toepassing. Dit biedt extra mogelijkheden om zonder rechterlijk vonnis tot dwanginvordering over te gaan (aanmaning, dwangbevel etc). Dit kan bij de drinkwaterrekening niet. Anderzijds is het discutabel om bijvoorbeeld de drinkwaterleveranties te staken omdat het rioolrecht/de verontreinigingsheffing niet is betaald. Verder gelden in het fiscale regime wettelijke regels inzake te betalen (invorderings)rente bij te late betaling en te vergoeden (invorderings)rente bij restituties aan belastingplichtigen. Ook gelden er specifieke regels voor de afboeking van binnengekomen betalingen.
- De gemeenteraad/algemeen bestuur kan binnen de kaders van de wet besluiten tot het verlenen van kwijtschelding. Dat is overigens geen verplichting. Er zou ook voor kunnen worden gekozen geen kwijtschelding te verlenen voor de rioolrechten/verontreinigingsheffing.

