

Vergaderjaar 2005–2006

30 578

Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 september 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Doel van het wetsvoorstel	2
3.	Schets van huidige watertaken en verantwoordelijkheden in het stedelijk gebied	2
4.	Afvalwaterzorgplicht	4
5.	Hemelwaterzorgplicht	4
6.	Grondwaterzorgplicht	5
7.	Het «verbrede» gemeentelijke rioleringsplan	6
8.	Bekostiging van gemeentelijke watertaken	6
9.	Voorkeursvolgorde	8
10.	Uitvoeringsaspecten en handhaving	10
11.	Financiële gevolgen	10
12.	Verhouding tot de Waterwet	10
13.	Evaluatie en inwerkingtreding	11

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Naar hun oordeel voorziet dit voorstel in de noodzakelijke aanpassing van bestaande wetgeving om het vraagstuk van de waterproblematiek, dat sinds enige tijd nadrukkelijk op de agenda staat, adequaat aan te pakken. Immers, de negatieve gevolgen en onveiligheid die voortkomen uit een onvoldoende aanpak van de water-

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Hermans (LPF), Griffith (VVD), Nijs (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Vacature (SP) en Vacature (VVD).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Fierens (PvdA), Weekers (VVD), Slob (CU), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Çörüz (CDA), Vacature (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Vacature (VVD), De Vries (VVD), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), De Wit (SP), Balemans (VVD).problematiek (o.a. door

niet meer sluitende wetgeving en afbakening van verantwoordelijkheden) zorgen voor veel maatschappelijke onrust, gevoelens van onveiligheid en hebben in het recente verleden al veel economische en materiële schade veroorzaakt.

Deze leden zijn met de regering van mening dat de verantwoordelijkheid hiervoor een gezamenlijke is. Wél is het belangrijk om aan te geven waar de verantwoordelijkheid van de ene overheid of private partij eindigt en die van de andere begint. Naar het oordeel van deze leden is de regering hierin goed geslaagd zonder daarmee een heel samenhangend bestel op zijn kop te zetten. Wat de leden van de CDA-fractie betreft staan de onderscheiden taken en posities van gemeenten, provincies en met name ook de waterschappen dan ook niet ter discussie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden zijn met de Raad van State positief kritisch over het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorliggende wetswijziging. Alvorens zij een definitief standpunt innemen, willen deze leden de regering graag enkele vragen stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van genoemd wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat daarmee tevens uitvoering wordt gegeven aan de motie Van der Staaij–Geluk over een instrumentarium voor de financiering van gemeentelijke watertaken.

2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het (beperkte) aanvullende instrumentarium dat door middel van wetswijziging moet bijdragen aan het in overeenstemming brengen van de huidige beleidsinzichten rondom wateropgaven met de taken en verantwoordelijkheden zoals die er horen te zijn voor de verschillende overheden en private partijen. Zij zijn van mening dat de zorgplicht in het stedelijk gebied met deze wetswijziging goed geborgd wordt. Bovendien waarderen zij het positief dat ook het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) niet meer alleen gaat over de behandeling van afvalwater maar tevens de hemel- en grondwatermaatregelen erin beschreven en vastgelegd worden zodat er een volledig en integraal plan komt.

3. Schets van huidige watertaken en verantwoordelijkheden in het stedelijk gebied

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de huidige systematiek (dus voor de wetswijziging) onvoldoende ruimte en flexibiliteit biedt om ook andere, alternatieve en (economisch) duurzame systemen zoals installaties voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA's) toe te passen. Dit is voor veel gemeenten een manco. Het doet geen recht aan de huidige praktijk waarbij er talrijke systemen en oplossingen voor specifieke problemen zijn. Met deze aanpassing wordt zowel recht gedaan aan de autonome keuzevrijheid van gemeenten (ieder met haar specifieke problematiek al naar gelang bijvoorbeeld de mate van stedelijkheid en grondwaterkenmerken) waaraan de leden van de CDA-fractie zoveel belang hechten, alsook aan de groeiende behoefte aan maatwerkoplossingen en oplossingen die doelmatig zijn. Geen Haagse betutteling, maar duidelijke kaders die tegelijkertijd de verschillende partijen de ruimte bieden die zij nodig hebben.

Hoewel de leden van de PvdA-fractie de duidelijkheid van de voorgenomen verantwoordelijkheidtoedeling toejuichen vragen zij zich wel af welke concrete effecten de grondwaterplicht heeft voor gemeenten waar grote problemen met aangetaste fundaties door een lage grondwaterstand (paalrot) zijn. Werkt deze zorgplicht ook met terugwerkende kracht en welk effect heeft dit op de aansprakelijkheid van de gemeente met betrekking tot de grote schadeclaims die veel huiseigenaren graag bij de gemeente neer zouden leggen? De zinsnede «binnen de grenzen van doelmatigheid» laat veel ruimte tot interpretatie. Hoe ziet de regering de concrete, al dan niet financiële, consequenties voor gemeenten? Er kan een spanning worden geconstateerd tussen zorgplicht en verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen, zo merken dezer leden op. Wie is er nu precies verantwoordelijk voor het handhaven van het peil? Dat lijkt de gemeente te zijn, maar anderzijds is het waterschap wel adviseur bij het opstellen van waterplannen. Wie is verantwoordelijk als dat waterschapsadvies niet wordt opgevolgd? Krijgt het waterschap doorzettingsmacht, of komen alle consequenties volledig bij de gemeente te liggen?

Ook ten aanzien van de problemen die door rioleringslekken kunnen ontstaan is de Memorie van Toelichting (MvT) uiterst cryptisch: «Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) moeten waterschappen door gemeenten worden betrokken bij de voorbereiding van een gemeentelijk rioleringsplan.» Wat betekent deze opvatting voor situaties waar een rioleringsplan ontbreekt of het riool zodanig is aangetast dat de grondwaterstand daarmee onbeheersbaar wordt of is? Dat er in de paragraaf Grondwaterplicht wordt toegelicht dat voor het grondwaterpeil een inspanningsverplichting op de gemeente van toepassing is stemt de leden van de PvdA-fractie niet gerust. De juridische consequenties van deze keuze zijn voor een burger die getroffen wordt door langdurige overlast uitermate vaag. Dat blijkt ook duidelijk uit de MvT (p. 26), waar wordt aangegeven dat de gemeente zelf invult hoe ver zij wil gaan met de uitoefening van haar taak. Daar valt voor een burger volgens de aan het woord zijnde leden nooit zijn gelijk te halen. Zij dringen erop aan hier een duidelijkere keuze te maken die de burger meer bescherming biedt. Overigens merken zij op dat bij de begrenzing van de aansprakelijkheid schade ten gevolge van een te hoog oppervlaktewaterpeil het waterschap kan worden aangesproken. In hoeverre zijn alle verantwoordelijkheden zodanig vast gelegd dat een burger die verhaal wil halen niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd?

De positie van particulieren en overige partijen vloeit volgens de MvT allereerst voort uit het burgerlijk recht. De eigenaar is verantwoordelijk voor de staat van zijn gebouwen, inclusief de fundering. Maar geldt de verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het burgerlijk recht ook voor de gemeente die als eigenaar van de grond moet zorgen dat haar zaken op orde zijn (riolering, afvoer, etc.). Heel concreet, van een burger kan toch niet worden gevergd dat hij een stalen wand rond zijn huis slaat om het grondwater vast te houden om paalrot te voorkomen als het verdwijnen van grondwater een gevolg is van een lek riool?

Nieuw in het voorliggende wetsvoorstel is voor de leden van de VVD-fractie de introductie van de verantwoordelijkheid van de eigenaar voor de omgang en verwerking van grond- en regenwater op zijn terrein. Deze leden zijn principieel niet tegen enig normaal risico voor particulieren, maar in het huidige wetsvoorstel wordt geen tot weinig duidelijkheid gegeven over de vraag wat deze verantwoordelijkheid nu inhoudt. Er bestaat bijvoorbeeld grote onduidelijkheid over de maatregelen die burgers of bedrijven zouden moeten treffen. De verwijzing naar het Besluit lozingen afvalwater huishoudens lijkt prematuur aangezien dat besluit nog niet definitief is. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering. Daarnaast geeft het wetsvoorstel

gemeenten ook de mogelijkheid om nog aanvullende regels op te leggen. Burgers en bedrijven kunnen dan pas na het verschijnen van het gemeentelijk rioleringsplan enig inzicht krijgen in wat van hen verlangd wordt. Is het juist dat bezwaar hiertegen alleen mogelijk is via de juridische weg? Zullen de kosten hiervoor geen belemmering vormen voor het maken van bezwaar? De leden van de VVD fractie vragen ook hierop een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie steunen de zorgplichten die de gemeenten, in aanvulling op de taken van provincies en waterschappen, krijgen ten aanzien van het hemelwater en het grondwater. Dat schept duidelijkheid voor alle betrokkenen, niet in de laatste plaats ook voor de burgers. Het is dan ook goed dat de bevolking via de gemeenteraad betrokken is bij de vaststelling van de plannen over de wijze waarop de gemeenten hun zorgplichten gestalte willen geven.

4. Afvalwaterzorgplicht

De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag gemotiveerd waarom gemeenten de keus wordt geboden tussen enerzijds een zorgplicht met ontheffingsmogelijkheid en anderzijds de verbrede zorgplicht. In het eerste geval moeten sommige burgers en bedrijven in het buitengebied zelf zorgen voor zuivering van huishoudelijk afvalwater, terwijl in gemeenten waar wordt gekozen voor een verbrede zorgplicht, de gemeente zorgt voor plaatsing en beheer van installaties voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA's). Genoemde leden vragen zich af of dit niet leidt tot rechtsongelijkheid doordat burgers in de ene gemeente de IBA's zelf moeten bekostigen terwijl ze in de andere gemeente financieel hetzelfde worden behandeld als degene die wordt aangesloten op de riolering.

5. Hemelwaterzorgplicht

Iedere partner heeft zijn eigen watertaken en heeft volgens de leden van de CDA-fractie de plicht om de water-verantwoordelijkheid adequaat in te vullen zonder de efficiency en de verhouding kosten-baten uit het oog te verliezen. Maatregelen die genomen worden en de kosten die daarmee gemoeid zijn horen in verhouding te staan tot te boeken resultaten. Dit geldt dus ook voor de scheiding van hemel- en afvalwater. Als het tegen aanvaardbare kosten kan dan is dat aan te bevelen, maar gemeenten moeten de mogelijkheid blijven houden om een gemengde afvoer toe te staan. De leden van de CDA-fractie zien dan ook niets in een verplichte gescheiden afvoer.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het concreet betekent dat de gemeente voor de hemelwaterzorg een inspanningsverplichting heeft. Een burger heeft er naar de opvatting van deze leden toch recht op dat niet iedere iets zwaardere regenbui naar het laagste punt van de straat c.q. zijn kelder of woonkamer loopt? Kan de burger die dit treft met de wet in de hand de andere lozers (zijn buurtgenoten) gaan aanspreken voor de ontstane schade als de gemeente niet meer dan een inspanningsverplichting heeft? De aan het woord zijnde leden verzoeken een nadere uitwerking van deze verantwoordelijkheid in het wetsvoorstel op te nemen, waarbij zij ervoor pleiten die verantwoordelijkheid van de gemeente meer te laten zijn dan een inspanningsverplichting.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten een verordening op te stellen voor omgaan met hemelwater. Is voldoende geborgd dat gemeenten niet onnodig door andere overheden worden genoodzaakt om verplichtingen

op te nemen in deze verordening? Kunnen andere overheden gemeenten dwingen een gescheiden rioleringsstelsel aan te leggen, ook wanneer dat niet doelmatig is (zie reactie VNG)? In hoeverre is geborgd dat verplichtingen in deze verordening niet leiden tot onevenredige kosten voor burgers en bedrijven? Biedt de juridische toetsing waarin is voorzien voldoende rechtszekerheid voor burgers en bedrijven? Deze leden ontvangen graag een antwoord van de regering op deze vragen.

6. Grondwaterzorgplicht

Ten aanzien van de relatie tussen de gemeentelijke rol in de aanpak van grondwaterproblemen (artikel II, onder E) en de waterschapsverantwoordelijkheid voor waterbeheer vanuit de integrale Waterwet vragen de leden van de CDA-fractie of de regering dit nader kan verduidelijken. Een en ander zou namelijk volgens deze leden niet moeten leiden tot een beperking van de gemeentelijke autonomie.

De leden van PvdA-fractie hebben in par. 3 al aandacht besteed aan de grondwaterzorgplicht.

Bij hen leeft wel de vraag wat er wordt bedoeld met de opmerking dat bouwkundige oplossingen van de gevolgen van afwijkende waterstand voor rekening zijn van de perceel-eigenaar, terwijl de overheid een zorgplicht heeft die zich beperkt tot waterhuishoudkundige maatregelen op het openbaar terrein.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe zorgplicht voor het tegengaan van nadelige gevolgen van de grondwaterstand, voorzover de gemeente niet treedt in bevoegdheden van provincie en waterschap. Is de grondwaterstand als zodanig een verantwoordelijkheid van de provincie of van het waterschap? Kan de gemeente vanwege deze verantwoordelijkheid kosten die zij maakt in het kader van haar zorgplicht verhalen op de provincie of het waterschap en zo ja, onder welke voorwaarden? Voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke regeling voor een dergelijke verhaal? Zo nee, is het de bedoeling van het voorstel deze kosten via de gemeentelijke waterheffing bij de burger te leggen, zo vragen deze leden.

Door het gebruik van het begrip «openbaar gemeentelijk gebied» strekt de zorgplicht zich niet uit tot particuliere eigendommen. In de MvT staat dat dit inhoudt dat gemeenten niet gehouden zijn maatregelen te nemen op percelen die in particulier eigendom zijn. In situaties waarin maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied niet afdoende zijn, kunnen particulieren af te voeren grondwater aanbieden aan de perceelsgrens (pp. 16 MvT). In hoeverre geldt in deze gevallen de gemeentelijke zorgplicht? Dit is van belang omdat een groot deel van de grondwateroverlast juist wordt ervaren op de grond van particulieren en de zorgplicht in art. 9b.1 wordt gekoppeld aan de bestemming van de grond. Welke grond wordt hier bedoeld? Als dit slaat op de bestemming van grond in het «openbaar gemeentelijk gebied» dan kan deze bestemming immers minder hoge eisen stellen aan de grondwaterstand dan de bestemming van aanliggende particulieren eigendommen. Erkent de regering dat de zorgplicht voor de grondwaterstand waar de gemeente wel voor verantwoordelijk is gevolgen kan hebben voor de grondwaterstand van gronden in eigendom van particulieren die daar direct aan grenzen?

Er is volgens de MvT bij de formulering van de zorgplicht bewust vanuit gegaan dat de nadelige gevolgen van de grondwaterstand structureel moeten zijn. Als voorbeeld van tijdelijke nadelige gevolgen worden klimatologische omstandigheden genoemd. In hoeverre kunnen klimatologische omstandigheden zoals extreme neerslag gedurende een langere periode nog als incidentele gevallen worden beschouwd? Mag van een gemeente niet een zekere marge worden verwacht van omstandigheden

waar rekening mee moet worden gehouden. Geldt hier niet het voorzorg-beginsel? Afwateringsystemen worden immers voor langere tijd aangelegd.

In hoeverre maakt dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het grondwaterbeleid daadwerkelijk inzichtelijker voor de burger? De aan het woord zijnde leden zien deze vraag graag nader beantwoord vanuit het gezichtspunt van het citaat uit het Nader Rapport (pp. 3): *«In hoeverre ook kleine woonkernen in het buitengebied feitelijk onder de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zullen vallen is afhankelijk van de vraag of zich problemen als gevolg van grondwaterstanden voordoen en van de doelmatigheidsvraag. Verwacht mag echter worden dat de gemeentelijke zorgplicht zich in de praktijk vrijwel uitsluitend zal richten op de grotere meer stedelijke agglomeraties. Zeker waar het de kleinere kernen in het buitengebied betreft, geldt de gemeentelijke zorgplicht als een aanvullend instrument ten opzichte van het instrumentarium dat de andere overheidsorganen ter beschikking staat. Waar het de «grondwaterzorgplicht» voor het openbare terrein betreft, gaat deze voor gemeenten enkel op indien en voorzover er geen ander bestuursorgaan verantwoordelijkheid draagt. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden zijn hierbij vanzelfsprekend cruciaal.»*

7. Het «verbrede» gemeentelijke rioleringsplan

De leden van de ChristenUnie-fractie menen te mogen concluderen dat de keuze voor een verbreed gemeentelijk rioleringsplan (GRP) beoogt te leiden tot minder bestuurslasten. In hoeverre biedt dit verbrede GRP voldoende waarborgen voor een adequate afstemming met waterschappen en provincies, zo vragen zij. Dit is met name van belang omdat de zorg voor het grondwaterpeil niet bij de gemeente berust.

De leden van de SGP-fractie krijgen graag een nadere toelichting op de verhouding tussen de positie van de waterschappen en de zorgplicht van gemeenten ten aanzien van het grondwaterpeil. Zij constateren met instemming dat gemeenten niet verantwoordelijk zijn voor het peil van het grondwater. Wel kan het zo zijn dat waterschappen het grondwaterpeil vaststellen en dat gemeenten vervolgens worden geacht daaraan mee te werken, wat flinke lasten met zich mee kan brengen. Hoe zijn de verantwoordelijkheden van de waterschappen en gemeenten op dit punt op elkaar afgestemd?

8. Bekostiging van gemeentelijke watertaken

Indien de gemeenten de maatschappelijke kosten preventief weten te beperken vinden de leden van de CDA-fractie het te billijken dat de heffingsgrondslag die nu nog beperkt is tot rioleringsstelsels wordt uitgebreid naar het domein van de behandeling, opvang en verwerking van hemel- en grondwater. De Kamer heeft met het aanvaarden van de motie Van der Staaij–Geluk (TK 29 428, nr. 2) juist gevraagd om duidelijkheid van de zijde van de regering omtrent het toekennen van het benodigd gemeentelijk instrumentarium ter financiering van de (nieuwe) gemeentelijke watertaken. Deze leden verwachten echter wel een terughoudende overheid daar waar het gaat om het doorrekenen van kosten naar de burger. Hoewel zij zich bewust zijn van het feit dat de waterkosten zullen stijgen, moeten de te nemen maatregelen wel kosteneffectief zijn en de lasten moeten beheerst worden. Hoe beoordeelt de regering de kostenontwikkeling in relatie tot de uitgebreidere taakopgaven in de komende jaren, mede in het licht van de opsomming van indirecte kosten die zijn toe te rekenen (personeelskosten, huisvesting etc.) in het kader van artikel 228a Gemeentewet? Ziet de regering mogelijkheden om deze tot een minimum te beperken? Zou een regelmatig herhaald benchmark-onder-

zoek zoals recentelijk geëntameerd door een aantal Gelderse gemeenten hieraan kunnen bijdragen? En is het zo dat de baatbelasting voor speciale gebieden met specifieke maatregelen ten behoeve van de waterproblematiek nog steeds van toepassing is? Kunnen gemeenten kiezen voor een verrekening van kosten in het verbreed rioolrecht dan wel het invoeren van een baatbelasting, zo vragen deze leden.

Het ligt volgens de leden van de PvdA-fractie voor de hand om een nieuwe rioolheffing te maken waarin met de toenemende waterproblematiek op gemeentelijk niveau wordt rekening gehouden. Echter, het ontbreekt volgens deze leden aan een actieve prikkel om bijvoorbeeld in overleg met burgers oplossingen te bedenken die leiden tot een lagere heffing. Hoe is bijvoorbeeld het invoeren van een systeem met stoepen en straten waar de piek van het hemelwater tijdelijk mee kan worden afgevangen en waarbij burgers niet hoeven op te draaien voor een (duurder) rioleringsstelsel mogelijk?

Er wordt in de MvT gerefereerd aan een modelverordening van de VNG voor wat betreft heffingsmaatstaven (p. 23). Deze leden vragen of dat kan betekenen dat door een verschil in heffingsmaatstaven enorme verschillen kunnen ontstaan tussen bijvoorbeeld de burgers van twee verschillende gemeenten die in een vergelijkbare situatie verkeren. Waarom is niet gekozen voor een duidelijkere centrale formulering als basis voor het innen van de heffing?

Tot slot constateren deze leden dat het resultaat van invoering van deze wet niet bijdraagt aan het beperken van het aantal heffingen dat door overheden aan burgers wordt opgelegd. Ook de verschillen die zullen ontstaan tussen de diverse gemeenten en het enorme verschil in lasten tussen burgers zullen de komende jaren weer veel discussie losmaken.

De leden van de VVD-fractie zien dat de gemeenten via dit wetsvoorstel het nieuwe fiscale instrument van de rioolheffing in handen krijgen in plaats van het huidige rioolrecht. Met dit nieuwe instrument kunnen de gemeenten alle kosten die met waterbeheer (hemel- en grondwater) te maken hebben, betalen. Ze mogen in hoge mate zelf bepalen welke directe en indirecte kosten ze aan dit waterbeheer toerekenen. Ons huidige rioleringsstelsel kampt met groot achterstallig onderhoud of moet vervangen worden. De kosten van deze gigantische operatie zijn niet precies bekend. Desondanks krijgen de gemeenten nu wel meer mogelijkheden om de kosten van rioolonderhoud via een rechtstreekse heffing te verhalen op burgers en bedrijven. De aan het woord zijnde leden stellen vast dat er echter op geen enkele wijze een uitspraak wordt gedaan in welk tempo de investeringen moeten plaatsvinden en welke lastenverzwaring door de regering acceptabel geacht wordt. Ook wordt er geen uitspraak gedaan welke reserves/voorzieningen redelijkerwijs mogen worden opgebouwd of welke eigen bijdrage de gemeenten uit reeds opgebouwde reserves/voorzieningen dienen te doen bij nieuwe investeringen.

De leden van de VVD-fractie onderkennen het belang van een goed rioleringsstelsel, maar vragen zich af of deze systematiek geen vrijbrief inhoudt voor flinke lastenverzwaring. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hierop een reactie.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering verder inzicht kan geven in de financiële opgave of in ieder geval de bandbreedtes in de te verwachte lastenverzwaring. Hoe hoog zijn de investeringen die benodigd zijn voor ons rioleringsstelsel?

Is de regering tevens voornemens de prestaties van de verschillende gemeenten te monitoren, opdat de prestaties van gemeenten onderling kunnen worden vergeleken, zo vragen zij.

Zij maken zich zorgen om het feit dat in de voorliggende regelingen geen enkele prikkel zit tot doelmatig handelen. Hoe denkt de regering de

kostenontwikkeling in de hand te houden, zo vragen de leden van de VVD fractie zich af.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het volgende. In het wetsvoorstel wordt het rioolrecht (retributie) verbreed tot een rioolheffing (bestemmingsheffing) ten behoeve van de bekostiging van de gemeentelijke watertaken. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een waterketen- en een watersysteemdeel. Het wordt aan de gemeente overgelaten of er geen heffing (bekostiging uit de algemene middelen), één heffing of twee heffingen worden geheven. De Raad van State stelt in haar advies onder punt 11 dat de begrenzing voor de hoogte van de tarieven voor de rechten in artikel 229b van de Gemeentewet niet geldt voor de voorgestelde bestemmingsheffing. De Raad adviseert te voorzien in een heldere afbakening van de kosten terzake waarvan deze heffing de financiering kan zijn. In de MvT wordt aangegeven welke directe en indirecte kosten dit kunnen zijn. Hiermee wordt echter de verdere verantwoordelijkheid gelegd bij de gemeenteraad. Door het loslaten van het profijtbeginsel is er geen sprake meer van de mogelijkheid van een juridische toets zoals bij het rioolrecht mogelijk was. Hoe zijn de rechten van de consument ten aanzien van aansluiting en levering onder het nieuwe regime geborgd? Erkent de regering dat een toerekening van de kosten in situaties waar (nog) sprake is van een gemengd stelsel (ongeveer 70% van de gemeenten) moeilijk te maken is en daardoor niet transparant is? Deze leden willen graag weten waarom er geen verwijzing is opgenomen naar het Besluit begrotingsverantwoording provincies en gemeenten om zo te voorzien in duidelijke comptabiliteitsvoorschriften. Vanuit de gedachte dat hier feitelijk sprake is van een gemeentelijk monopolie is het aanstellen van een onafhankelijke toezichthouder het overwegen waard. Het voorliggende wetsvoorstel mist ook prikkels voor efficiencyverbetering bij de gemeenten t.a.v. de riolering. In Friesland is er sprake van een kosten-besparing op het gemeentelijke riool door samenwerking tussen gemeenten. Genoemde leden zien graag op beide punten een reactie tegemoet.

De introductie van een nieuwe gemeentelijke heffing heeft de steun van de SGP-fractie. Daarmee kunnen de feitelijke kosten van de gemeentelijke watertaken aan de burgers worden doorberekend. De beleidskeuzen die ten aanzien van de uitvoering van de gemeentelijke watertaken moeten worden gemaakt, dragen een uitgesproken lokaal karakter. Door de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de planvorming wordt de democratische legitimatie van de nieuwe waterheffing gewaarborgd. Dit alles neemt niet weg dat er hierdoor geen sprake mag zijn van sterk stijgende lokale lasten. Voorstelbaar is dat kosten die met de gemeentelijke zorgplichten verbonden zijn onder omstandigheden voor bepaalde gemeenten zo hoog oplopen, dat volledige doorberekening daarvan aan de burgers onverantwoord zou zijn. In zulke gevallen is naar de mening van de leden van de SGP-fractie een bijdrage vanuit het rijk te overwegen. Graag vernemen zij de opvatting van de regering daarover.

De aan het woord zijnde leden merken op dat er niet veel prikkels zijn voor een kosteneffectieve uitvoering van de watertaken. Zij vragen de regering dergelijke prikkels te bevorderen, bijvoorbeeld door intergemeentelijke samenwerking.

9. Voorkeursvolgorde

Ten aanzien van de voorkeursvolgorde zoals voorgesteld in artikel 10.29a hebben de leden van de CDA-fractie nog een vraag. In hoeverre zorgt dit artikel nu voor de kaders en in hoeverre is een dergelijk artikel niet overbodig, omdat tegelijkertijd de gemeentelijke afwegingen gelden? Hoe verhoudt zich deze voorkeursvolgorde tot het bestaande beoordelings-

kader voor afvalwaterlozingen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren? Dit laatste wijkt namelijk af van het wetsvoorstel. Hoe zit het met de Europese basis voor de voorkeursvolgorde? De Europese IPPC-richtlijn, die een geïntegreerde aanpak van emissies nastreeft, gaat namelijk anders dan dit wetsvoorstel juist uit van een ketenbenadering. De leden van de CDA-fractie pleiten voor een niet-rigide benadering van deze voorkeursvolgorde en vragen de regering nogmaals uitvoerig aan te geven of er geen meer indicatieve formulering wenselijk is. Strikte toepassing van de voorkeursvolgorde zou in de ogen van deze leden kunnen leiden tot ongewenst hoge kosten die niet in verhouding staan tot de effectiviteit.

In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering om een reactie op het Belgische model waarbij ingeval van nieuwbouwplannen de eigenaar zelf moet voorzien in een opvangmogelijkheid voor regenwater. In hoeverre acht de regering een dergelijk model toepasbaar op particulier eigendom in zowel stedelijk als landelijk gebied?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel in artikel 29a van de Wet Milieubeheer een voorkeursvolgorde wordt vastgesteld voor de afvoer van verschillende waterstromen, te beginnen met maatregelen aan de bron. Deze volgorde dient te worden gehanteerd bij vergunningverlening. Dit is echter in strijd met de uitgangspunten van de IPPC-richtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Wvo. Deze gaan uit van respectievelijk een ketenbenadering, gecombineerde bron- en effectgerichte benadering vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit en ontvangende zuivering. De leden van de VVD-fractie vragen hierop een reactie van de regering.

De introductie van een dergelijk voorkeursvolgorde was vroeger wellicht logisch geweest, maar na zoveel jaar saneren zijn puntbronnen, waar veel vergunningen op toezien, al vergaand gesaneerd, zodat aanvullende maatregelen niet zinvol zijn. Zou het daarom niet logischer zijn dit artikel niet op te nemen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De relatie tussen de voorkeursvolgorde voor het omgaan met regenwater en de gemeentelijke zorgplicht voor doelmatig inzamelen van regenwater is niet duidelijk en mag wat de leden van de VVD-fractie betreft niet leiden tot een plicht tot het gescheiden inzamelen van afvalwater en regenwater via aparte buizenstelsels. Ook waterschappen zouden een dergelijke ontwikkeling niet mogen afdwingen. Kan de regering deze zorgen van de leden van VVD fractie wegnemen?

Volgens het wetsvoorstel moeten bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen met betrekking tot afvalwater, rekening houden met een voorkeursvolgorde. Deze volgorde is logisch vanuit het principe om vervuiling zoveel mogelijk bij de bron aan te pakken. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben hierover nog wel enkele vragen.

Wat zijn de consequenties van een dergelijke wettelijke voorkeursvolgorde in het licht van de Europese IPPC-richtlijn voor afvalwater die juist uitgaat van een ketenbenadering? Gaat Nederland met dit voorstel niet uit de pas lopen ten opzichte van Europa? In hoeverre is het voorstel afgestemd op de huidige regeling in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren of de toekomstige regeling onder de Waterwet? Hoe verhoudt zich de voorkeursvolgorde bijvoorbeeld tot artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren waarin de zuivering van afvalwater in eerste instantie bij het waterschap wordt neergelegd? Resulteert dit niet in tegenstrijdige regelgeving zolang de Waterwet er nog niet is? Wat zijn de gevolgen voor de administratieve lasten en het vestigingsklimaat van dit voorstel? Wat is de relatie van deze voorkeursvolgorde met de gemeentelijke zorgplicht voor afvoer van hemelwater? Is het de bedoeling dat de volgorde ook van toepassing is op de gemeentelijke keuze voor gemengde of

gescheiden afvoer? In welke mate leidt de toepassing van deze volgorde tot het risico dat gemeenten worden genoodzaakt investeringen te doen die op zichzelf niet doelmatig zijn? De leden van de ChristenUnie-fractie krijgen graag antwoord op deze vragen en willen daarbij verwijzen naar de opmerkingen die de VNG terzake heeft gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen ook een verduidelijking over de relatie tussen de zorgplicht en de voorkeursvolgorde. Bij de zorgplicht gaat het om doelmatigheidsafwegingen. De voorkeursvolgorde lijkt echter een nadere invulling te geven van de zorgplicht en daarmee de lokale autonomie te reduceren. De leden van de SGP-fractie gaan er gezien de formulering in de wet vanuit dat de voorkeursvolgorde alleen is bedoeld als factor in het afwegingskader van gemeenten. Zij vragen waarom het nodig is om dat op het niveau van een wettelijke bepaling vast te stellen.

10. Uitvoeringsaspecten en handhaving

Democratische inbedding van streekplannen, met daarin de watertoets, GRP's etc. achten de leden van de CDA-fractie van essentieel belang. Overheidsorganen horen verantwoording te blijven afleggen over hun maatschappelijke taakopgaven.

Overigens zijn deze leden met de regering van mening dat de gemeentelijke overheden in preventieve zin de maatschappelijke kosten kunnen beperken door juist aan de voorkant, dat wil zeggen bij het maken van bestemmingsplannen en de inrichting van het openbaar gebied, zonder of tegen aanvaardbare kosten te voorkómen dat de inrichting van het openbaar gebied leidt tot maatschappelijke kosten achteraf.

11. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat gesteld wordt dat de gemeentelijke uitgaven voor de uitvoering van watertaken de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen, maar dat dit slechts zeer ten dele het gevolg is van dit wetsvoorstel. Gesteld wordt verder dat invoering van een kostendekkende rioolheffing mogelijkwerijs een verschuiving bij een aantal gemeenten teweeg zal brengen van een nu nog gedeeltelijke bekostiging uit de algemene middelen naar de thans voorgestelde rioolheffing. Vervolgens wordt gesteld dat deze verschuiving in elk geval de lastenverzwaring kan beperken en dat dit uit dien hoofde door het Rijk als zeer wenselijk wordt gezien. Genoemde leden zouden deze laatste stelling graag onderbouwd zien. Is het niet zo dat de kans groot is dat deze gemeenten geneigd zullen zijn de overige gemeentelijke belastingen niet evenredig te verlagen?

12. Verhouding tot de Waterwet

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag weten hoe de specifieke zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater zich verhouden tot de zorgplichten in de nieuwe Waterwet. Het Nader Rapport stelt immers op pp. 7 dat in de nieuwe Waterwet een compleet beeld zal ontstaan van de manier waarop de toedeling van taken past in het toekomstige geheel van verantwoordelijkheden terzake van water. In voorliggend wetsvoorstel worden echter al specifieke zorgplichten gedefinieerd.

13. Evaluatie en inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een reactie omtrent de wenselijkheid van een evaluatiebepaling in de wet, om te kunnen bezien of de beoogde effecten en kosteneffectiviteit ook daadwerkelijk worden bereikt.

Voorts vragen zij of het, gezien het belang van deze wet en de waterproblematiek, mogelijk is om deze wet zo spoedig mogelijk in te voeren. Zij ontvangen graag een reactie van de regering.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx