

Vergaderjaar 1997–1998

25 869

Herziening Waterleidingwet

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 mei 1998

De vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ en voor Verkeer en Waterstaat² hebben op 16 april 1998 overleg gevoerd met minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **de hoofdlijnennotitie herziening Waterleidingwet** (25 869, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) merkte op dat uit de hoofdlijnennotitie herziening Waterleidingwet (25 869, nr. 1) blijkt dat voor de levering van industriewater reeds sprake is van een verdergaande vorm van marktwerking, terwijl voor de drinkwatervoorziening een systeem van concessies wordt ingevoerd. Zij vond het belangrijk hierover een paar opmerkingen te maken.

De levering van water aan consumenten gebeurt volgens haar op dit moment goed. Het water is van goede kwaliteit en de levering is betrouwbaar. Waterbesparing, duurzaamheid en het tegengaan van verdroging worden tot de maatschappelijke taken van de waterleidingmaatschappijen gerekend. Ook de prijs die voor het water moet worden betaald, leek haar geen problemen op te leveren. Zij vroeg zich dan ook af wat de aanleiding is geweest om de in de notitie genoemde instrumenten

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), A. de Jong (PvdA), Gabor (CDA), ondervoorzitter, Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Meijer (CDA), Visser-van Doorn (CDA), Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Verspaget (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Dijkzma (PvdA), Wagenaar (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Hendriks, Reitsma (CDA), Huys (PvdA), Wessels (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van

't Riet (D66), Van de Camp (CDA), De Haan (CDA), Blauw (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk, Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA),

Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Meijer (CDA), Te Veldhuis (VVD).

voor te stellen. Bij efficiencyverbetering kon mevrouw Vos zich wel iets voorstellen. Verplichte benchmarking, met een onafhankelijk toezicht daarop, leek haar daarvoor een goed middel. Daarbij moet echter niet alleen naar de efficiency worden gekeken, maar ook naar de duurzaamheid.

Het introduceren van marktwerking in de watersector vond mevrouw Vos geen goede zaak. Het eerste doel zal dan volgens haar bedrijfseconomisch zijn, namelijk het maken van winst. Dat kan ten koste gaan van belangrijke maatschappelijke taken zoals waterbesparing, het tegengaan van verdroging, natuurbeheer, bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater en investeringen in een grijswatercircuit. Men zal immers minder geneigd zijn te investeren indien dat geen bedrijfseconomische voordeel oplevert. Dat vond zij een heel slechte ontwikkeling. Het was haar duidelijk dat het kabinet die kant niet wil opgaan, maar wanneer de zaken niet goed worden geregeld, kan het volgens haar enorm misgaan.

Zij verbaasde zich over het feit dat voor de drinkwatervoorziening onderscheid zal worden gemaakt tussen de infrastructuur en de exploitatie. In de Vierde nota waterhuishouding is immers voor een meer integrale benadering gekozen, een ketenbenadering. Het zou juist moeten gaan om het stimuleren van meer samenwerking in een keten. Het genoemde onderscheid zal deze samenwerking eerder doorkruisen dan bevorderen. Dat vond zij een slechte zaak.

Zij sprak de vrees uit dat een verdergaande marktwerking in de industriewatervoorziening het draagvlak voor de waterleidingbedrijven verkleint. Maatschappelijke taken, waarvan de kosten nu over alle klanten worden omgeslagen, moeten dan wellicht alleen door de consument van drinkwater worden betaald. Dat resulteert in een hogere prijs en dat mag niet het gevolg zijn. Zij plaatste dan ook grote vraagtekens achter een verdergaande marktwerking in de industriewatervoorziening.

De heer **Feenstra** (PvdA) zei de Nederlandse watervoorziening van een uitzonderlijk hoge kwaliteit en betrouwbaarheid te vinden. Voor de PvdA vormt de hoofddoelstelling van het beleidsplan DIV (drink- en industriewatervoorziening) de hoofddoelstelling voor een toekomstige Waterleidingwet, namelijk duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening ten dienste van gezondheid, welzijn en welvaart, en een optimale waarborging van kwaliteit en continuïteit, passend binnen een duurzame ontwikkeling tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Deze hoofddoelstelling plaatst de heer Feenstra in het kader van de keten-gedachte. Er is immers een cyclische relatie tot het beleid voor oppervlaktewater, het grondwaterbeheer, de verdroging, de waterzuivering en het rioolbeheer en er is een relatie met het gebiedenbeleid. Hij gaf daarom een zakelijke beoordeling van een aantal aspecten uit de hoofdlijnen-notitie.

1. Hij kon zich in theorie voorstellen dat een private aanpak de hoge kwaliteitseisen weet vast te houden die voor de volksgezondheid nodig zijn, maar hij meende toch dat het halen van de noodzakelijke ruime normen eerder zal plaatsvinden in een publieke aanpak dan bij marktwerking.
2. Het handhaven van kwaliteit vergt volgens de heer Feenstra de absolute zekerheid dat geen menging optreedt van drinkwater, huishoudwater en industriewater. Voorts is voor behoud van kwaliteit een korte transporttijd noodzakelijk. Dat vraagt om een gebiedseigen en dus een sterk regionale opzet van waterleidingbedrijven. Dat is publiek makkelijker te realiseren en het beperkt de schaal waarop marktwerking kan plaatsvinden.
3. De transportkosten van water zijn hoog in vergelijking met die van winning en zuivering. Een dubbele infrastructuur is al snel te duur. Ook

hierdoor zal de watervoorziening een sterk regionaal karakter behouden.

4. Investering in de omgeving (natuur, milieu en landschap) is een directe vorm van eigenbelang en draagt bij aan een duurzaam bronnenbeheer. De kosten hiervan mogen volgens de heer Feenstra direct in de kostprijs worden doorberekend.
5. De samenhang in de waterketen vergt een ruimtelijke, organisatorische en financiële samenhang. Deze is in bestuurlijke zin al lastig te realiseren, maar via de markt zal een dergelijke samenhang vrijwel onmogelijk te realiseren zijn.

Deze punten bevestigen voor de PvdA-fractie de waarde van het behoud van het nutskarakter van de waterleidingsector. Zij maken de drinkwatervoorziening tot een natuurlijk monopolie. De heer Feenstra deelde dan ook de opvatting van het kabinet dat exclusieve rechten alleen door overheden aan overheidsbedrijven mogen worden verleend en dat dit in een nieuwe Waterleidingwet moet worden vastgelegd. Bovendien voorkomt dit privatisering, die nu nog mogelijk is. Hij vroeg de minister wel nog uiteen te zetten waarom bij de concessie-termijnen onderscheid wordt gemaakt tussen eigendom en beheer van de infrastructuur en exploitatie.

De keuze voor het behoud van het nutskarakter van de watervoorziening is volgens de heer Feenstra niet automatisch een keuze voor een doelmatige voorziening. In de hoofdlijnennotitie wordt marktwerking, naast benchmarking en samenwerking, genoemd als een middel voor verhoging van de doelmatigheid.

Bij marktwerking voor de industriewatervoorziening speelt het volksgezondheidsaspect wellicht een kleinere rol, maar het vergt wel een aparte infrastructuur. Dat is een kostbare en remmende factor. Marktwerking tot buiten het natuurlijk leveringsgebied vereist transport over lange afstanden. Om grootverbruikers concurrerende contracten te kunnen aanbieden, zal worden getracht te leveren tegen of onder de kostprijs. Daardoor zal een steeds groter deel van de vaste kosten worden afgewenteld op de gebonden klant, in casu de burger en het resterende bedrijfsleven. De VEWIN (Vereniging van waterleidingbedrijven in Nederland) spreekt volgens de heer Feenstra zelfs al over een prijsverhoging voor de gebonden klant tot 45%. Verder zal marktwerking ertoe leiden dat de capaciteit maximaal zal worden benut, hetgeen haaks staat op een beleid gericht op waterbesparing en tot spaarzaamheid aanzettende tarieven. Het leidinggebonden karakter van de watervoorziening brengt ook met zich dat het oude waterleidingbedrijf materieel de enige aanbieder zal zijn. Daardoor ontstaat in plaats van een publiek monopolie een privaat monopolie. Dat leek hem toch geen aantrekkelijk perspectief. Hij betoonde zich dan ook geen voorstander van marktwerking als middel om de doelmatigheid te verbeteren. De nadelige effecten van marktwerking treden niet op bij benchmarking. Van dit middel was hij wel een voorstander. Benchmarking mag van de PvdA worden verplicht. Het kan immers de verschillen tussen de waterleidingbedrijven die niet terug te voeren zijn tot regio-specifieke kenmerken, blootleggen. Dit kan en mag dan ook geen interne aangelegenheid zijn. Het moet de lokale en provinciale democratie transparantie bieden en aangrijpingspunten aanleveren voor het doorvoeren van verbeteringen. Kan de minister overigens aangegeven, hoe zij zich dit had voorgesteld?

De heer Feenstra kon zich ook een organisatie voorstellen waarbij de eindverantwoordelijkheid en het overalltoezicht op rijksniveau ligt, de vergunningverlening bij de provincie wordt ondergebracht en de eigenaren van de waterleidingbedrijven toezien op de bedrijfsvoering. Hierop hoorde hij graag een reactie van de minister.

Ook was de heer Feenstra een voorstander van een nauwere samenwerking en coördinatie tussen de actoren in de waterketen, die mogelijk

tot structuurwijzigingen in de waterketen leiden. Ook hierop vernam hij graag een reactie van de minister.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) benadrukte dat water van levensbelang is. Het is essentieel voor de volksgezondheid, voor het milieu en de natuur. In Nederland is water uit de kraan een dagelijks goed en het is van zeer hoge kwaliteit. De burgers zijn echter wel in grote mate afhankelijk van de waterleidingbedrijven voor de kwaliteit en de levering van water.

Zij toonde zich geen voorstander van marktwerking in de waterketen. De waterkwaliteit is in Nederland uitstekend, maar het waterbeleid heeft aanzienlijke verbetering nodig. Dat marktwerking daarvoor nodig is, betwijfelde mevrouw Augusteijn. Volgens de hoofdlijnennotitie is marktwerking noodzakelijk om de doelmatigheid te verbeteren. Het was haar uit de notitie echter niet duidelijk geworden, welke problemen er precies zijn. Zij vroeg zich af, of het niet mogelijk is de huidige organisatie te reorganiseren. In de notitie wordt aangegeven dat milieu, kwaliteit en service meer aandacht zullen krijgen in de nieuwe organisatie, maar zij kon in de notitie niet terugvinden waarom dat in de huidige organisatie niet kan en welke doelen worden gesteld. Een scheiding tussen exploitatie en eigendom leek haar onwenselijk. Nu er maar een infrastructuur is, kon zij zich niet voorstellen dat deze scheiding een goede bedrijfsvoering oplevert. Zij toonde zich eveneens geen voorstander van marktwerking voor de industriewatervoorziening. Dit kan volgens haar zelfs grote problemen opleveren voor natuur en milieu.

Een grotere inzet op samenwerking in de waterketen vond mevrouw Augusteijn wel nodig. Deze samenwerking zou van onderaf moeten komen en door de overheid gestimuleerd en zo nodig afgedwongen moeten worden. Hierbij verwees zij naar een conceptnotitie van de ad-hoccommissie Unie commissie waterketens. Daarin wordt niet alleen de samenwerking bepleit, maar worden ook voorstellen daartoe gedaan. Deze mogen volgens haar niet verzanden in niets.

De regionale situatie moet volgens D66 aandacht blijven krijgen. De regio's zouden inzake de wateronttrekking een grote vinger in de pap moeten hebben. De verdroging in Nederland is immers aanzienlijk. De waterleidingbedrijven nemen hun verantwoordelijkheid in dezen wel eens wat luchtig op. De overheid zou daarom op regionaal niveau ook een sturende rol moeten spelen. Als voorbeeld gaf zij de Kalmthoutse Heide, waar natuurbeschermingsorganisaties en het waterleidingbedrijf een gezamenlijke verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. Het project in het dal van de Hunze geeft aan hoe het wel zou moeten en zou kunnen. Verder wees mevrouw Augusteijn nog op een door haar ingediende motie die erop was gericht, de consument te bewegen tot een verdere besparing van water. Zij vroeg de minister haar mede te delen wat er sinds de motie is gebeurd. Ook het waterspoor moet volgens haar verder worden uitgewerkt en ingevoerd. Daarop vernam zij graag een reactie van de minister. Tot slot merkte zij op dat een goed beheer van water een overheidstaak moet blijven.

De heer **Luchtenveld** (VVD) vond het een misverstand, te menen dat bij marktwerking de overheid uit beeld verdwijnt. Zeker bij vormen van marktwerking waarbij een distributiestelsel beperkt van omvang is, moet de overheid bepaalde randvoorwaarden stellen. Voor de VVD gaat het erom water te leveren tegen een zo laag mogelijke prijs en wel binnen de randvoorwaarden van natuur en milieu en met een absolute leveringszekerheid. Hij vond het goed, te kunnen constateren dat een notitie waarin het woord «marktwerking» voorkomt al heeft geleid tot een toenemende samenwerking, die naar de mening van sommigen nu al tot een kostenbesparing heeft geleid. Hij vond het dan ook vreemd dat, als door betere samenwerking kostenbesparing te bereiken is, daarvoor eerst een notitie

moest verschijnen. Dat had dan toch al veel eerder gekund. Het was volgens hem dan ook niet zo gek om bestaande structuren nog eens tegen het licht te houden.

Dat in de hoofdlijnennotitie weinig relaties zijn gelegd met andere sectoren waarin de overheid meer marktwerking wil introduceren, vond hij jammer. Hij had op z'n minst een beschouwing verwacht waaruit de verschillen met bijvoorbeeld de elektriciteitsvoorziening blijken. Vindt de minister een samenwerking tussen elektriciteitsbedrijven en waterleidingbedrijven, zoals de vergaande integratie bij NUON in Zeeland, een gewenste ontwikkeling of niet? In de notitie wordt overigens ook niet veel gezegd over de schaal die de verschillende waterleidingen of nutsbedrijven zouden moeten hebben. Volgens de heer Luchtenveld had het oordeel van het kabinet hierover in de notitie mogen staan. Hij verzocht de minister wat meer te zeggen over de grensgebieden en over grensoverschrijdende leveringen.

Hij waardeerde het dat in de notitie voor de drinkwatervoorziening voorlopig wordt gekozen voor een vergaande overheidsinvloed en een systeem van benchmarking oftewel maatstafvergelijking. Hij vroeg zich wel af waarom bij de marktwerking voor de industriewatervoorziening is gekozen voor een grens van 100 000 m³. Ergens zal een grens moeten worden gelegd, maar de onderbouwing van die grens leek de heer Luchtenveld toch buitengewoon mager. Kan een aantal kleine gebruikers zich overigens in enigerlei juridische vorm bundelen, zodat zij samen ook deze grens bereiken? Komen zij dan ook voor een ontheffing in aanmerking en welke consequenties heeft dit voor de overblijvende gebonden klanten?

Over de structuur van de bedrijven merkte de heer Luchtenveld op dat provinciale of gemeentelijke bestuurders thans vaak een dubbelrol vervullen: enerzijds bepalen zij de vergunningverlening, anderzijds zijn zij vaak president-commissaris van een waterleidingbedrijf. Zo ontstaat binnen een college een merkwaardig belangenspel. Het is de vraag of men niet uiteindelijk het oor zal laten hangen naar de provinciale staten, bijvoorbeeld inzake de prijs en de kostenontwikkeling, waarmee het bedrijfsbelang wellicht niet altijd gediend is. De VVD-fractie is voorstander van meer experimenten met marktwerking en meent dat voor het toezicht op de doelmatigheid een rol voor een mededingingsautoriteit is weggelegd. Ook kan worden gedacht aan de vorm waarvoor bij de Elektriciteitswet is gekozen. Hierop vernam de heer Luchtenveld graag een reactie van de minister.

Hij vond het een goede zaak dat meer geëxperimenteerd zal worden met grijs water, mits de risico's voor de volksgezondheid worden beperkt. Verder meende hij dat iets te gemakkelijk wordt aangenomen dat het geïntegreerd beheer in de waterketen per definitie tot voordelen leidt. De keten moet dan immers echt gesloten zijn en het is de vraag of gemeenten echt bereid zijn om in die keten te participeren en te doen wat nodig is, bijvoorbeeld inzake de riolering. Het leek hem goed indien de minister nog een nadere uiteenzetting zou geven over de structuur, de schaal en de gewenste samenwerking. Wellicht kan dan ook een visie worden gegeven op de ontwikkeling van de nutsvoorzieningen in het Europa van bijvoorbeeld 2030. Voorts merkte de heer Luchtenveld op dat er nog een aantal beperkingen zit in de leidingstelsels en vergunningen van de provincies. Misschien kunnen die doorbroken worden in de vorm van een pilotproject. Hij pleitte dan ook voor meer pilotprojecten. Hij miste verder een duidelijke visie op het gebruik van de kennis die in Nederland wordt opgedaan met watermanagement in het buitenland. Ook daar liggen kansen die het bedrijfsleven moet kunnen grijpen.

Tot slot vroeg hij de minister om een nadere aanvulling op de notitie. Deze zou na het zomerreces besproken kunnen worden. Pas daarna zou het wetgevingstraject moeten worden ingegaan.

De heer **Meijer** (CDA) kon zich op hoofdlijnen vinden in de redenen voor een herziening van de Waterleidingwet. Het gaat daarbij om:

- a. het geven van aanvullende regels inzake de kwaliteit van drinkwater dat niet door waterleidingbedrijven wordt geleverd;
- b. het bevorderen van doelmatigheid;
- c. het verbeteren van de positie van de gebonden klant en het voorkomen van kruissubsidiëring bij marktactiviteiten;
- d. verankering van de overheidseigendom van waterleidingbedrijven in de wet;
- e. het aanbrengen van restricties aan het uitkeren van winst en het onderbrengen van commerciële activiteiten buiten de sfeer van de watervoorziening in een aparte rechtspersoon.

In de hoofdlijnennotitie wordt echter ook gesproken over het introduceren van vormen van marktwerking bij de exploitatie van drinkwater. In het kader hiervan zouden afzonderlijke concessies worden verleend voor eigendom en beheer van de infrastructuur en de exploitatie. Voorts wordt voor de levering van industriewater een introductie van marktwerking voor grootverbruikers wenselijk geacht. De heer Meijer zei dat de CDA-fractie wel argumenten ziet voor marktwerking bij industriewater, maar sceptischer is tegenover de introductie van marktwerking in brede zin, en wel om de volgende drie redenen.

1. De fractie van het CDA heeft operationele bezwaren tegen het voorgestelde onderscheid in de concessieverlening tussen infrastructuur en exploitatie. Met deze constructie is nog geen enkele ervaring opgedaan en in de notitie wordt voorbijgegaan aan een mogelijke «desintegratieschade» door deze scheiding, de nadelige financiële consequenties van een tussentijdse aanpassing van concessies en de verhouding tussen de verschillende concessiehouders. De heer Meijer vroeg zich af waarom niet is gekozen voor één concessie voor infrastructuur en exploitatie.
2. Het introduceren van brede marktwerking kan volgens hem uiteindelijk geen verbetering, maar juist een verslechtering van de positie van de gebonden klant inhouden. Grootverbruikers zullen immers over de prijs onderhandelen en dit kan leiden tot afwenteling van de kosten op de kleinverbruiker. Op deze manier tekent zich in de maatschappij een nieuwe tweedeling af: niet alleen tussen grootverbruiker en kleinverbruiker, maar ook tussen stad en platteland. Het is immers niet uit te sluiten dat in sommige gebieden investeringen in de watervoorziening onrendabel zijn.
3. Verdere marktwerking kan volgens de heer Meijer ook leiden tot een vermindering van de maatschappelijke functie van de concessiehouders. Door het streven naar een zo groot mogelijke shareholders value zullen de uitgaven voor natuur en milieu onder druk komen te staan. Banken zullen hogere rentes vragen en de fiscus zal vennootschapsbelasting heffen. Marktwerking kan daarom leiden tot een stijging van de tarieven en een daling van milieu-investeringen.

De heer Meijer onderschreef het uitgangspunt dat waterleidingbedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de drinkwatervoorziening. Het toezicht op de uitvoering van wetgeving zal daarom voornamelijk achteraf moeten geschieden. Het toezicht op doelmatigheidseisen zal op centraal niveau geregeld moeten worden. Vanwege mogelijke rolconflicten achtte hij toezicht door andere overheden niet wenselijk. Volgens hem is het de vraag of de voorgestelde concessiestructuur de samenhang binnen de waterketen bevordert. Voor een goede afstemming is het tevens noodzakelijk dat de schaal en de gebiedsgebondenheid van waterleidingbedrijven niet te zeer uit de pas lopen. De winning, de productie en de levering van water dienen naar de mening van het CDA zoveel mogelijk in één waterleidingbedrijf te worden gebundeld.

Concluderend merkte de heer Meijer op dat de drinkwatervoorziening zich

niet goed leent voor vergaande marktwerking. Wel mogen er via benchmarking prikkels worden gegeven voor een grotere efficiency. Bij de toetsing moet echter niet alleen naar de doelmatigheid, maar ook naar de maatschappelijke taken worden gekeken. Marktwerking bij de industrie-watervoorziening wijst de CDA-fractie niet op voorhand af, maar afwentelingsgedrag dient te worden voorkomen.

De heer **Van den Berg** (SGP) was van mening dat de hoofdlijnennotitie een nogal modieus karakter heeft en de marktwerking te centraal stelt, terwijl de watersector toch bij uitstek een sector is waarin publieke belangen een centrale rol moeten spelen. Hij vond het begrip marktwerking zelfs veel centraler staan dan bijvoorbeeld het begrip duurzaamheid. Hij betreurde het zeer dat in de notitie voor een eng sectorale benadering en niet voor een integrale benadering van de totale watersector is gekozen. Het leek hem veel vruchtbaarder, voor de waterleidingsector uit te gaan van de begrippen watersysteem en waterketen. Hij vroeg daarom de aandacht van de minister voor het rapport Water centraal van de Unie van waterschappen. Daarin is een verdienstelijke poging gedaan van de laatstgenoemde benadering lijnen te trekken naar de totale watersector en het beheer en bestuur daarvan. Dit rapport leek hem een belangrijk stuk dat een goed aangrijpingspunt biedt voor beslissingen over de toekomst van de waterleidingsector. Relaties tussen de verschillende aspecten van het waterketenbeheer leken hem vanuit het oogpunt van duurzaam beheer en goed bestuur veel belangrijker dan de relatie met andere sectoren, zoals de elektriciteitssector.

Verder merkte de heer Van den Berg op dat, als iets goed loopt, je altijd heel voorzichtig moet zijn met het aanbrengen van ingrijpende wijzigingen. Nu Nederland een van de beste waterleidingsectoren heeft, moet erg worden opgepast voor modieuze benaderingen zoals de invoering van marktwerking. Daarvan moet de meerwaarde heel duidelijk bewezen zijn en dat is volgens de fractie van de SGP uit de notitie niet duidelijk gebleken. Zijn fractie stond daarom terughoudend tegenover deze benadering.

Naar de mening van de heer Van den Berg draagt de notitie een te centralistisch karakter. Nogal wat zaken worden op het niveau van de rijksoverheid gelegd, terwijl bij het waterbeheer juist de regionale component van belang is. Met name provincies kunnen als afstemmingskader een belangrijke rol vervullen inzake de verschillende aspecten van het waterbeheer. Het provinciale niveau wilde hij toch niet te gauw buiten beeld zetten. De in de notitie genoemde benchmarking sprak de heer Van den Berg wel aan. Alleen vond hij het de vraag of dit centraal moet worden voorgeschreven. Ook het idee voor de bedrijfsplannen vond hij goed, zeker als deze een goed aansluitingspunt kunnen bieden voor het overleg met de waterbeheerders.

Het publieke karakter van de drinkwatervoorziening dient volgens de SGP-fractie gehandhaafd te worden. Ook het rioleringsbeheer is volgens haar een publieke taak. De schakels in de keten dienen voor een optimaal beheer van het water goed op elkaar aan te sluiten. Dat heeft wel een duidelijke meerwaarde. De heer Van den Berg wees erop dat men zich goed moet realiseren dat door privatisering van een deel van de keten de hele waterketen in gevaar kan komen, omdat een geprivatiseerde partij alleen een bijdrage aan het ketenbeheer zal leveren als dat in haar commerciële belangen past en dat leek hem niet gewenst.

Hij vond het de vraag of het in de notitie genoemde concessiemodel voldoende doordacht en uitgekristalliseerd is. Het was hem vooral niet helder waarom juist dit model voordelen voor de watersector heeft. De voorgestelde opsplitsing van infrastructuur en exploitatie leek hem helemaal riskant. Parallellen met de Elektriciteitswet kunnen volgens hem niet worden getrokken en hij wilde de elektriciteitssector dan ook niet als

maatgevend beschouwen voor de watersector. Juist vanwege het centraal publieke belang van de watersector vond hij marktwerking voor deze sector geen goede zaak. Dat hiervoor draagvlak bestaat, betwijfelde hij. De hoofdlijnennotitie kan volgens de heer Van den Berg dan ook geen basis zijn voor wetgeving. Hij gaf de minister in overweging deze zaak opnieuw te bezien en een nadere notitie naar de Kamer te sturen.

Antwoord van de regering

De **minister** herinnerde eraan dat dit overleg een voortvloeiende is van de behandeling van het beleidsplan DIV, een PKB met een wettelijke status. Hieruit citeerde zij een aantal zaken:

- het DIV-beleid is gericht op duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening;
- uitgangspunt is dat Nederland altijd over voldoende drinkwater kan beschikken dat voldoet aan de gestelde eisen;
- richtinggevend voor het DIV-beleid zijn de Vinex, het NMP+, de NW3 en de ENW;
- het provinciaal beleid inzake milieu- en waterhuishouding en ruimtelijke ordening is medebepalend voor de bescherming en inzet van bronnen;
- het is noodzakelijk de structuur en de maatschappelijke positie van de bedrijfstak te versterken;
- het is noodzakelijk het planstelsel zoals vastgelegd in de Waterleidingwet geheel te herzien.

De minister vond het noodzakelijk deze uitspraken te doen omdat de Kamer zich met deze PKB, gelukkig, akkoord heeft verklaard. Toen werden vragen gesteld. Daarop is de hoofdlijnennotitie opgesteld, waarin een heleboel zaken aan de orde zijn gesteld die in wezen al zijn vastgelegd in het beleidsplan. Thans wordt gediscussieerd over de rolverdeling tussen de overheid en de sector, over de gewenste schaalvergroting voor het realiseren van samenwerking tussen de waterleidingbedrijven en in de waterketen, over de versterking van de milieutaken van de waterleidingbedrijven en het waarborgen van de zeggenschap van de overheid in de watervoorziening. Daarom moet worden gestreefd naar een optimale waarborging van de kwaliteit en continuïteit van de levering van drinkwater, en wel binnen de randvoorwaarden van duurzame ontwikkeling en tegen maatschappelijk verantwoorde kosten. In de PKB zijn daarom kernpunten vastgelegd zoals een blijvende prioriteit in het milieubeleid voor verbetering en bescherming van het grond- en oppervlaktewater, de versterking van de kwaliteitseisen van milieuzorg bij de productie en distributie van drinkwater en een ombuiging van de stijgende waterbehoefte en het ontzien van natuur en milieu bij de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken. Deze lijnen zijn verwerkt in de grote nota's en vormen het uitgangspunt van de hoofdlijnennotitie. Wensen van de Kamer, zoals het verankeren van het overheidseigendom en het nutskarakter van de bedrijven in de nieuwe Waterleidingwet en het leggen van de concessieverlening bij het Rijk, zijn ook in deze notitie terug te vinden. Bij de verdere voorbereiding van de Waterleidingwet staan volgens de minister de drie in de hoofdlijnennotitie aangegeven doelstellingen centraal, namelijk de waarborging van de kwaliteit en de levering, de bevordering van de doelmatigheid en de verbetering van de positie van de gebonden klant.

Over de gewenste maatschappelijke organisatie van de watervoorziening is het kabinet tot overeenstemming gekomen. Deze overeenstemming is nu vastgelegd in deze hoofdlijnennotitie. In feite gaat het daarbij om de watervoorziening in de komende eeuw. Centraal staan daarbij de bescherming van de gebonden klant en het waarborgen van de maatschappelijke functie van waterleidingbedrijven. Deze zaken hebben geleid tot de keuze voor een overheidsmonopolie voor de levering van

water aan particuliere huishoudens en het vastleggen van de overheids-eigendom. Extra prikkels dienen daarbij de doelmatigheid in de bedrijfsvoering te bevorderen. Het marktmodel kan hiervoor een geëigend middel zijn. Hiermee is echter in Nederland nog weinig ervaring opgedaan. Vooral voor drinkwater moet daarom eerst bekend zijn of marktwerking een meerwaarde kan bieden in vergelijking met andere maatregelen die de doelmatigheid kunnen bevorderen, zoals de verplichte benchmarking. De minister maakte duidelijk dat daarover pas een verantwoord besluit kan worden genomen als daarin inzicht is. Het kabinet heeft daarom in de hoofdlijnennotitie onderscheid gemaakt tussen drinkwater, huishoudwater en industriewater.

In de nieuwe Waterleidingwet wordt voor het drinkwater uitgegaan van een monopoliepositie van de waterleidingbedrijven. De minister legde uit dat wordt getracht een mogelijke verbetering van de doelmatigheid te stimuleren door de invoering van de verplichte benchmarking. Daarbij kunnen de bedrijven worden vergeleken op het gebied van kosten, financiering, service en de kwaliteit van de milieuaspecten. Na de invoering van deze systematiek bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet, zal een onderzoek worden gestart waarbij wordt bezien of marktwerking een verdere verbetering teweeg kan brengen. Uiteraard zal daarvoor wederom een gesprek worden aangegaan met de actoren in het veld.

De levering van andere kwaliteiten water voor huishoudelijk gebruik, het huishoudwater, staat nog in de kinderschoenen. De waterleidingbedrijven krijgen ook voor de levering van dit water een monopoliepositie. Bij stedelijke uitbreidingen wordt het bij wijze van experiment wel mogelijk gemaakt, private partijen een rol te laten spelen. Daartoe kunnen onder verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven publiek-private samenwerkingsverbanden worden aangegaan.

Voor industriële grootverbruikers wordt boven een bepaalde grens de vrijheid gegeven een waterleverancier te kiezen. Het bedrijfsleven heeft daar volgens de minister indringend om gevraagd. Voor hen is daarbij zowel de keuzevrijheid als de tariefstelling van belang. Omdat gezondheidsoverwegingen en bescherming van de gebonden klant hierbij niet in gevaar komen, wil het kabinet hun die mogelijkheid bieden. Bovendien kan hierdoor daadwerkelijk ervaring worden opgedaan met marktwerking. Op dit moment wordt onderzoek verricht naar de introductie van marktwerking voor de industriewatervoorziening. Daarbij gaat het om de kwantitatieve aspecten voor de huidige en de toekomstige markt en de bepaling van een grens waarboven marktwerking mogelijk gemaakt kan worden. In een vervolgonderzoek zullen de bestuurlijke en juridische aspecten aan de orde komen. Naast een wettelijke regeling kan daarbij worden gedacht aan contracten, teneinde een basis te bieden voor de gewenste samenwerking in de keten. Daarbij zijn het waarborgen van de samenwerking tussen de bedrijven, de maatschappelijke taken van de waterleidingbedrijven en de bescherming van de gebonden klant toonaangevend. Hoewel de aangegeven contouren nog verdere uitwerking behoeven, meende de minister dat deze uitgangspunten een duidelijk kader bieden voor het voorbereiden van een nieuwe wet. Om maatregelen die een mogelijk andere aanpak op basis van de aangekondigde onderzoeken naar marktwerking niet bij voorbaat onmogelijk te maken, wordt beoogd een administratieve scheiding te maken tussen de overheids- en de marktactiviteiten, zoals bij industriewater, en tussen eigendom en beheer van de infrastructuur en de exploitatie. In het verlengde daarvan worden ook bij de concessieverlening deze laatste twee aspecten onderscheiden. De minister vond het logisch dat dit vragen oproept. Deze hoofdlijnen moeten immers nog in detail, samen met de actoren, worden uitgewerkt. Voor de voorbereiding van de wet zal in de komende periode uitgezocht moeten worden hoe de concessieverlening er precies uit gaat zien en hoe de scheiding tussen

beheer en exploitatie moet worden ingevuld. De opmerkingen van de Kamer zullen bij de voorbereiding van dit onderdeel worden betrokken. De minister meende niet dat hierover nu al een uitspraak moet worden gedaan. Zij maakte wel duidelijk dat de hoofdlijnennotitie het karakter heeft van een compromisvoorstel en dat de geluiden die de Kamer te horen geeft, niet vanzelfsprekend de geluiden zijn die binnen het kabinet te horen worden gegeven. Het was haar nog niet duidelijk welk onderdeel van de hoofdlijnennotitie voor de Kamer niet acceptabel zou zijn. 90% van deze notitie heeft immers te maken met een voortzetting van de huidige situatie. Het is noodzakelijk om een systeem te ontwikkelen waardoor het functioneren van de bedrijven inzichtelijk wordt. Opdat de doelmatigheid grotendeels wordt bevorderd, wordt benchmarking ingesteld. Omdat in de samenleving wordt gezegd dat het zinvol is om op bepaalde terreinen te experimenteren met marktwerking, wil de minister marktwerking voor de toekomst niet volledig uitsluiten. Door het onderscheid tussen eigendom en beheer en de exploitatie bij de concessieverlening wordt aangegeven dat marktwerking in de toekomst eventueel mogelijk is. Dat zal echter nooit gebeuren buiten de democratische besluitvorming om. Bovendien gaat het thans niet om een organisatorische splitsing, maar om een administratieve splitsing die, als dat nodig is, een organisatorische splitsing op den duur mogelijk maakt.

De minister ging voorts in op de vraag waarom er een nieuwe Waterleidingwet moet komen. Daarvoor waren een aantal redenen, zoals:

1. de gewijzigde verhouding tussen overheid en waterleidingsector;
2. de gewenste versterking van de positie van de watervoorzieningsbedrijven;
3. de soms te beperkte werkingssfeer van de huidige Waterleidingwet;
4. de wens van de Kamer om overheidseigendom van waterleidingbedrijven in de wet vast te leggen;
5. de ontwikkeling van marktwerking en commercialisering bij de waterleidingbedrijven;
6. de noodzakelijke verankering van de brede maatschappelijke functie van waterleidingbedrijven. Zij maakte duidelijk een warm voorstander te zijn van samenwerking in de keten. In dit opzicht heeft de laatste maanden een attitudewijziging plaatsgevonden, waarover zij zeer verheugd was. Het leek haar dat hierover nu volstreekte overeenstemming bestaat tussen Kamer en regering.

Op de vraag van de heer Luchtenveld welke efficiency te bereiken is indien aansluiting wordt gevonden bij de aanbieders van andere leidinggebonden nutsvoorzieningen, antwoordde de minister dat belangrijke voordelen zijn te behalen op het vlak van kostenefficiëntie en betrokkenheid van burgers en milieu. Zij noemde de aanleg en het onderhoud van leidingen, een gezamenlijke meteropname of een gezamenlijke verzending van nota's. Zij was wel van mening dat de integrale verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven voor de waterkwaliteit daarbij een absolute randvoorwaarde is. Zij was dan ook niet voor een soort verticale organisatie waarbij de zelfstandigheid van de waterleidingbedrijven niet meer gegarandeerd is. Voordelen van gezamenlijke activiteiten inzien, houdt nog geen pleidooi in voor overname van drinkwaterbedrijven door bijvoorbeeld een elektriciteitsbedrijf. De minister zei er geen voorstander van te zijn, aan te sturen op een marktwerking zoals bij de elektriciteitsbedrijven. In de huidige voorstellen wordt een administratieve scheiding gemaakt tussen exploitatie en beheer, maar een organisatorische scheiding vond zij op dit moment een stap te ver. In de komende jaren moet eerst verder nagedacht worden en onderzoek worden gedaan. Nu er geen organisatorische scheiding is, meende zij dat er geen sprake was van de door de heer Meijer genoemde desintegratieschade.

Bij het lopende onderzoek naar de gewenste grens van marktwerking bij industriewater wordt volgens de minister uitdrukkelijk aandacht besteed

aan de gevolgen voor de gebonden klanten. Daarbij wordt rekening gehouden met de regionale verschillen bij de levering van industriewater aan grootverbruikers. Grote prijsstijgingen voor gebonden klanten zullen moeten worden voorkomen. De door de VEWIN genoemde prijsverhoging van 45% leek haar hoogst irrealistisch. Dan zou een waterleidingbedrijf dat thans veel grootverbruikers als klant heeft, die moeten kwijtraken. Verder wordt geen rekening gehouden met eventuele kostenbesparingen en efficiencyverbeteringen. Bovendien wijzen de voorlopige resultaten van het onderzoek er niet op dat dergelijke grote prijseffecten zullen optreden. Zou overigens blijken dat de marktactiviteiten van waterleidingbedrijven leiden tot een aantasting van een algemene nutsfunctie of een maatschappelijke taak, dan moet worden bezien hoe daarvoor in de wet een voorziening kan worden getroffen.

De grens van 100 000 m³ dient volgens de minister allereerst om een grens aan te geven waarboven afnemers een keuzevrijheid hebben. Het leek haar logisch dat, als er geen keuzevrijheid is, er sprake is van gebonden klanten. Omdat deze klanten feitelijk geen alternatief hebben, leek haar een leveringsplicht voor het waterleidingbedrijf voor de hand te liggen. In de praktijk zal er voor de afnemers onder de genoemde grens weinig verschil zijn met de huidige situatie. Bij de vormgeving van de wet zal worden bezien of de leveringsplicht tot problemen kan leiden en hoe daarmee moet worden omgesprongen. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk van levering aan de gebonden zakelijke gebruikers. De grens van 100 000 m³ is momenteel onderwerp van onderzoek, zodat de uiteindelijke grens nog niet bekend is. Hoe de benchmarking verder georganiseerd moet worden, moet ook nog worden bezien. De minister zei wel te overwegen om het door het Rijk uit te oefenen toezicht op doelmatigheid onder te brengen bij een ambtelijke toezichthouder. Zij dacht daarbij niet aan een ZBO, maar wel aan een soort dienst voor de uitvoering en toezicht, zoals die in de Elektriciteitswet is geregeld. Ook certificatie kan volgens haar een optie zijn.

Op de vraag van mevrouw Augusteijn wat er gebeurt op het gebied van waterbesparing, zei de minister dat steeds meer lokale experimenten met huishoudwater en grijs water plaatsvinden. Dit wordt ondersteund door het duurzaam bouwen-(DUBO)-beleid. Door de toepassing van het smalwaterspoor zal er een aparte rekening komen voor water en rioolheffing. Aan het breedwaterspoor wordt thans nog gewerkt. Verder wordt de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aangepast om experimenten mogelijk te maken en om de rekening voor drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering op basis van waterverbruik mogelijk te maken.

De minister merkte op dat er alleen in Limburg en Zeeuws-Vlaanderen landsgrensoverschrijdende activiteiten op het gebied van de watervoorziening plaatsvinden. Zij verwachtte hierin in de toekomst weinig verandering vanwege de regionale gebondenheid en de hoge transportkosten. Bij de Europese Commissie is overigens bevochten dat aan de kwaliteit van geïmporteerd water voor consumptie dezelfde eisen worden gesteld als aan de kwaliteit van in Nederland geproduceerd water. De wenselijke schaal waarop waterleidingbedrijven opereren, is naar de mening van de minister afhankelijk van de beschikbaarheid van de bronnen. Bij oppervlaktewater is een veel grotere schaal nodig dan bij grondwater. Van de overheid zijn in dezen geen richtlijnen te verwachten. De bedrijven zullen zelf het optimum moeten zoeken.

De minister voelde er niet voor naar aanleiding van dit algemeen overleg een vervolgotitie uit te brengen waarin op essentiële onderdelen van de hoofdlijnennotitie een samenhangende visie wordt uitgewerkt. Vindt de Kamer dit buitengewoon noodzakelijk, dan zei de minister toe dit toch te zullen doen, maar het had haar voorkeur hierop terug te komen bij de behandeling van het milieuprogramma van de begroting. Alsdan kan worden bezien of het wetgevingstraject al dan niet kan worden ingegaan.

Een en ander is volgens de minister ook afhankelijk van de politieke samenstelling van de Kamer op dat ogenblik.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Feenstra** (PvdA) was het met de minister eens, dat dit overleg direct voortvloeit uit de behandeling van het beleidsplan DIV. Hij was het ook met haar eens over de attitudewijziging die is opgetreden, waarvan hij dan ook stellige verwachtingen had.

Naar zijn mening kan thans worden overgegaan tot de actualisatie van de Waterleidingwet. Hij zei geen behoefte te hebben aan nadere notities. Het verdere wetgevingstraject moet echter wel gebaseerd zijn op het gesprek dat nu is gevoerd.

De heer Feenstra had het idee dat de marktwerking bij de industrie-watervoorziening eerder een kwestie is van productdifferentiatie en tariefdifferentiatie. Daarop zou de verdere uitwerking van het wetgevings-traject dan ook geënt moeten worden. Hij wilde van de minister graag duidelijk horen of de marktwerking waarvoor thans wordt gekozen, straks nog in het wetsontwerp zit waarin de minister nu gaat werken. Afhankelijk daarvan zal al dan niet een richtinggevende uitspraak worden gedaan.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) sloot zich aan bij de tweede termijn van de heer Feenstra. Met veel dingen uit de hoofdlijnennotitie was zij het eens. De notitie heeft goede uitgangspunten. Met de marktwerking had zij echter een groot probleem. Indien dit onderdeel niet uit het wetgevings-traject wordt gehaald, overwoog zij een motie in te dienen.

De heer **Luchtenveld** (VVD) was van mening dat een geïntegreerde keten voordelen kan hebben, ook al moeten deze nog worden aangetoond. Dit moet echter niet worden gebruikt als excuus om een verdere discussie over gelijkmatigheid van aanpak in de verschillende nutssectoren terzijde te schuiven. Hij zei dat binnen de VVD-fractie nog geen officieel standpunt is geformuleerd, maar dat hem wel op het hart is gedrukt bijvoorbeeld in spoor te blijven met hetgeen bij de elektriciteitswetgeving is gebeurd. Hij wilde dan ook graag in commissieverband een nadere discussie voeren over marktwerking in dezen, en wel op basis van argumenten en niet op basis van een schrikbeeld. Het leek hem dat anders een schimmen-discussie zal worden gevoerd en dat vond hij onwenselijk. In het huidige voorstel komt marktwerking overigens slechts ten dele voor, alleen bij de industriewatervoorziening.

De heer **Meijer** (CDA) kon zich ook aansluiten bij de heer Feenstra. Hij wilde graag weten welke richting de minister bij het wetgevingstraject zal inslaan. Verder vroeg hij de minister nader in te gaan op de tweedeling tussen stad en platteland die door marktwerking kan ontstaan en op het door VEWIN genoemde percentage van 45.

De heer **Van den Berg** (SGP) meende dat de minister zich te rijk rekent als zij meent dat de meerderheid van de Kamer zich voor de hoofdlijnen-notitie uitspreekt. Volgens hem is gebleken, dat de daarin opgenomen marktwerking op onoverkomelijke bezwaren stuit. De nieuwe elementen zoals de concessieverlening, de splitsing enz, moeten volgens hem uit de notitie worden gehaald. Aan een verdere uitwerking van de huidige hoofdlijnennotitie in de wet wilde hij niet meewerken.

Het leek de heer Van den Berg niet juist om bij de behandeling van het milieuprogramma terug te komen op de nieuwe Waterleidingwet. Dit voorbeeld van sectoraal denken sprak hem niet aan. Hij vond de behandeling van de Vierde nota waterhuishouding hiervoor veel wezenlijker. Hij riep de minister dan ook op een en ander in een breder kader te bekijken.

De **minister** vroeg of de Kamer zich ervan bewust is dat er nu ook al marktwerking is. Industrieën kunnen nu al gaan shoppen bij waterleidingbedrijven voor het verkrijgen van industriewater. Bovendien kan elk waterleidingbedrijf dat dit wil, het bedrijf verkopen aan een buitenlands waterleidingbedrijf. De minister zei dat juist te willen voorkomen. Dat het kabinet marktwerking wil introduceren die verder gaat dan de Kamer wenselijk acht, bestreed zij.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal volgens de minister terdege rekening worden gehouden met de opmerkingen die de Kamer nu heeft gemaakt. Daarbij zal met name worden gekeken naar het gevoel van de Kamer dat thans voor marktwerking wordt voorgesorteerd.

De eerstvolgende bijdrage op weg naar een wetsontwerp zal het nieuwe kabinet passeren. Dat betekent volgens de minister dat dan wederom een politieke discussie zal plaatsvinden. Zij gaf wel aan dat naar haar mening marktwerking alleen in de marges een rol kan spelen. Mocht de minister onderdeel gaan uitmaken van het nieuwe kabinet, dan zei zij zich ervoor in te zetten de marktwerking niet verder te laten gaan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Versnel-Schmitz

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Biesheuvel

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De Gier