

Vergaderjaar 2003–2004

29 428

Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 augustus 2004

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 30 juni 2004 overleg gevoerd met staatssecretaris Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van Verkeer en Waterstaat en staatssecretaris Van Geel van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 16 februari 2004 inzake IBO bekostiging waterbeheer (29 428, nr. 1)**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Lith** (CDA) wil de waterschappen, gemeenten, provincies en waterleidingbedrijven een compliment geven over de wijze waarop zij het waterbeheer in Nederland organiseren. Er zijn echter nog wel enkele aandachtspunten, namelijk een meer effectieve uitvoering van het beleid, een onderscheid tussen de waterketen en het watersysteem, een efficiëntere afvalwaterketen, vereenvoudiging van heffingen en het behoud van kwaliteit bij de waterschapsbesturen. Er moeten geen nieuwe structuurdiscussies worden gevoerd. Het moet om de inhoud gaan. Waterschappen moeten als functioneel bestuur blijven bestaan.

Er is de afgelopen jaren veel kritiek geweest op het waterbeleid. Er zijn te veel nota's geschreven en te veel doelstellingen geformuleerd niet kunnen worden gehaald en die geen relatie hebben met de praktijk. Er moeten realistische doelen worden gesteld op regionaal niveau en er moet een haalbaar pakket van maatregelen worden opgesteld. Als vooraf meer

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Atsma (CDA), voorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Bruls (CDA), Gerkens (SP), Van Lith (CDA), Van Hijum (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Mastwijk (CDA), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Haverkamp (CDA).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (ChristenUnie), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Hessels (CDA), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Van Haersma Buma (CDA), Buijs (CDA), Jager (CDA), Giskes (D66), Van Winsen (CDA), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD) en De Pater-van der Meer (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Veenendaal (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter,

Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming

(VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Oplaat (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA) en Wolfsen (PvdA).

inzicht bestaat in de gezamenlijke inzet van de decentrale overheden, kunnen burgers achteraf ook toetsen of de beoogde doelstellingen zijn gehaald. Deze aanpak kan worden vastgelegd in prestatiecontracten tussen provincies, gemeenten en waterschappen die door hun eigen besturen worden gecontroleerd. Kan het kabinet in overleg met decentrale overheden komen tot een resultaatgerichte aanpak? Kan de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd?

De voorgenomen strikte scheiding tussen het watersysteem en de waterketen sluit niet altijd aan bij de praktijk. Daarom moet oog worden gehouden voor de onderlinge verwevenheden tussen het watersysteem en de waterketen. Er is bijvoorbeeld een relatie tussen de oplossing van de afvalwaterproblematiek en de hoeveelheid water die moet worden verwerkt. Het riool zou kunnen worden ontlast door het opvangen van regenwater. Hierdoor kunnen de investeringen in het rioolstelsel beperkt blijven.

Burgers vragen steeds vaker om een meer efficiënte besteding van belastinggeld. De hoogte van waterlasten is een grote zorg. Door een betere samenwerking van gemeenten en waterschappen in de waterketen kan een behoorlijke efficiëncyslag worden gemaakt. Die samenwerking moet niet vrijblijvend zijn. Uit onderzoek blijkt dat door intensieve samenwerking een efficiëncyslag kan worden gemaakt van tientallen procenten. Deze winst is niet zozeer te halen uit de overhead, maar met praktische oplossingen zoals gezamenlijke aanpak van onderhoud en vervanging van rioleringen. De samenwerking van onderop moet worden gestimuleerd en er moet niet worden gewerkt met blauwdrukken.

De financiering van het waterbeheer en de heffingen van het waterschap zijn voor veel burgers onduidelijk. De vraag is of de vereenvoudigingsvoorstellen van het kabinet tot een daadwerkelijke vereenvoudiging leiden. De voorstellen zijn veel te ingewikkeld. Bovendien zijn de gevolgen voor de lastendruk van specifieke groepen niet duidelijk. In de kabinetsvoorstellen vervallen de drie waterschapsheffingen voor waterkering, waterkwaliteit en waterkwantiteit, maar zij maken plaats voor een ondoorzichtige watersysteemheffing die bestaat uit een profijtgedeelte en een solidariteitsgedeelte. Welke kosten vallen onder deze heffing? Is het mogelijk om een duidelijke analyse te maken van de lastenverschuiving voordat de voorstellen aan de Kamer worden voorgelegd?

De waterschappen worden bestuurd door mensen die op basis van deskundigheid op een bepaald terrein of vanuit een bepaalde sector zijn gekozen. Het kabinet wil van dit personenstelsel af en stelt voor om een lijstenstelsel in te voeren. Dat is de omgekeerde wereld. In het Hoofdlijnenakkoord wordt immers voorgesteld om bij algemene verkiezingen een meer op personen gericht stelsel in te voeren. Het gevaar van een lijstenstelsel bij waterschapsverkiezingen is dat de politieke kleur de boventoon gaat voeren daar waar het waterschap als functioneel bestuur veel meer heeft aan belangenbehartigers van bijvoorbeeld de landbouw, het natuurbeheer en de industrie. Wat zijn de mogelijke gevolgen van de invoering van een lijstenstelsel, met name voor het functioneel bestuur? Leidt de invoering van zo'n stelsel niet tot een toename van de politisering van het waterschapsbestuur? Een personenstelsel biedt de meeste waarborgen omdat mensen die een direct belang hebben bij het waterschap zitting kunnen nemen in het waterschapsbestuur.

Het kabinet moet een aantal zaken die spelen in het waterbeheer voortvarend oppakken. Burgers moeten ervan op aankunnen dat het waterbeheer in Nederland wordt verbeterd. Er moet meer duidelijkheid worden gegeven over toezeggingen van het kabinet om met voorstellen te komen met betrekking tot de integrale waterwet, grondwaterbeheer, verbreed rioolrecht en afkoppeling van regenwater. Provincies, gemeenten en waterschappen willen de afspraken van het Nationaal Bestuursakkoord Water nakomen. Dat moet niet worden geblokkeerd door besluiteloosheid van de rijksoverheid.

De heer **Boelhouwer** (PvdA) zegt dat de noodzaak om na te denken over de financiering van waterkwaliteit en -kwantiteit breed wordt onderkend. De financiering is nu erg ondoorzichtig. Het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en de drinkwaterbedrijven sturen rekeningen zonder dat duidelijk is voor de consument wat er met het geld gebeurt. Het blijft ook onduidelijk hoe de consument greep kan krijgen op deze uitgaven. Er is een initiatief om te komen tot een consumentenorganisatie die zich bezighoudt met de waterproblematiek. Wat vindt de staatssecretaris van dat idee?

Er moet de komende jaren extra geld worden besteed aan water. Daarom is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) bekostiging waterbeheer uitgevoerd. Er werd gevraagd om een onderzoek naar de bekostiging van het waterbeheer en het kabinet komt met een besteldiscussie over het nut en de noodzaak van waterschappen. Dat is merkwaardig. De uitkomst van de besteldiscussie is het bestel moet blijven zoals het is, maar dat er op een andere manier moet worden geheven. De consument moet via de kraan betalen. Dat lijkt een logisch systeem waarbij de consument zelf invloed kan hebben op de verontreiniging die hij tot stand brengt. Niets is echter minder waar. In het grootste deel van Nederland komt niet alleen het water dat uit de kraan komt in het riool, maar komt ook een veelvoud van die hoeveelheid water als regenwater mee in het riool. Daar heeft de burger geen enkele greep op. Het is dus een slecht idee waarvan vooral grote gezinnen en mensen in een stedelijke omgeving die geen mogelijkheid hebben om dat water allemaal op te vangen op een heel onevenredige manier de dupe worden.

Van zaken waarop burgers zelf invloed kunnen uitoefenen, zou kunnen worden gezegd dat het redelijk is dat die in de rekening terugkomen. Op het overgrote deel van de kosten die de komende jaren zullen moeten worden gemaakt op het terrein van water kan de burger echter geen invloed uitoefenen. Het is veel redelijker om de daarvoor benodigde opbrengsten via een solidariteitsheffing via de algemene lasten te realiseren.

De organisatie met betrekking tot water is uitermate chaotisch. Waterschappen, gemeenten en provincies moeten worden gedwongen om te koppelen bij elkaar te steken om ervoor te zorgen dat de wijze waarop met water wordt omgegaan op een andere, betere en efficiëntere manier wordt georganiseerd. Hiermee is veel geld te verdienen, bijvoorbeeld door het tegengaan van de bestaande versnippering. In het waterschap Amstel, Gooi en Vecht is er bijvoorbeeld voor gekozen om de riolering in één organisatie onder te brengen. Uit de notitie blijkt niet dat het kabinet dat van plan is.

Van de modellen die in het IBO bekostiging waterbeheer aan de orde komen, is er maar één uitgewerkt. De Kamer heeft recht op een overzicht van de besparingen per model. De beschikbare informatie is te summier. Het bestel moet niet ter discussie worden gesteld, maar variant B zou beter in beeld moeten worden gebracht. Dit overleg zou na het reces, als de gevraagde informatie beschikbaar is, moeten worden voortgezet. De voorgestelde weg kan in elk geval niet onvoorwaardelijk worden ingeslagen. Er is nog te veel onduidelijkheid. Er zit geen prikkel in dit systeem voor bedrijven om te investeren in vernieuwingen op het gebied van omgaan met water. Dat is een gemis.

De heer **Geluk** (VVD) merkt op dat het kabinet kiest voor één waterketen van drinkwater tot en met afvalzuivering en voor één watersysteem van oppervlaktewater tot kustverdediging. Het kabinet stelt voor om huishoudens een rekening te zenden voor de waterketen. Er zal nog worden gezien of dit ook gewenst is voor bedrijfsmatige lozingen. De industrie gebruikt 40% van het drinkwater als industriewater. De VVD-fractie is geen voorstander van één rekening voor de waterketen. De proeven in Medemblik hebben aangetoond dat dit systeem niet werkt. Alle waterketen-

bedrijven zijn weer weg. In de voorstellen van het kabinet wordt de watermeter bepalend. Hoe moet dat in steden waar geen individuele watermeters zijn? Regenwater vormt 60% van het totaal en kost 40% van de investeringen. Waarom is er geen rekening gehouden met het Nationaal bestuursakkoord water waarin afspraken zijn gemaakt over samenwerking? Moet het waterbeheer eigenlijk wel een rijkstaak zijn? In de nota Ruimte wordt immers juist gestreefd naar decentralisatie. Kan de regering terugkomen op het besluit om tot één waterrekening te komen? Als het kabinet dat niet wil, zal de Kamer om een uitspraak worden gevraagd. In de brief over regenwater staat een vage passage over de wijze waarop het verbrede rioolrecht kan worden gemaximeerd. Het kabinet moet streven naar een verbreed rioolrecht. Afkoppelen is een zaak van de lange termijn. Samenwerking tussen waterschappen, gemeenten en provincies is van buitengewoon groot belang. Wellicht moet worden getracht om dit af te dwingen. Het Rijk moet kaders stellen. Benchmarking kan hierbij een zeer zinvol instrument zijn voor gemeenten en waterschappen. Lokale overheden en waterschappen zijn hier ook al mee bezig. Hierdoor zullen provincies ook eerder hun bevoegdheden gebruiken om in te grijpen. Kan dit via het Interprovinciaal overleg (IPO) worden gestimuleerd? Er is vertrouwen in de lokale overheden. Zij zoeken naar optimalisatie. Het Rijk moet kaders stellen en niet met zaken als een brief over één waterketen komen. De planplicht en de zorgplicht moeten worden opgenomen in de wetgeving. Daarmee kan worden bereikt dat de provincies en de waterschappen de taken oppakken, zoals is verwoord in het Nationaal bestuursakkoord water.

Er is geen behoefte aan een institutionele discussie. De lijn die het kabinet heeft ingezet, wordt gesteund. De vraag is hoe het gaat met de doelen die worden gesteld en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Het is van belang om te weten hoe de randvoorwaarden worden vastgesteld en hoe men zich legitimeert en verantwoordt zich voor de gemaakte keuzes. Een functioneel bestuur heeft daarom de voorkeur. De waterschappen moeten echter wel goed communiceren en het contact met de burger opzoeken. Het personenstelsel bij waterschapsverkiezingen blijkt niet te werken, daarom moet er een lijstenstelsel komen. Er moet echter voor worden gewaakt dat de bestaande politieke partijen zich daar ook in gaan mengen, want dat is strijdig met het functioneel bestuur.

De heer **Hermans** (LPF) vindt het jammer dat het IBO een financieringsvraagstuk betreft en dat het kabinet in zijn standpunt hierover een besteldiscussie aangaat. Het IBO-rapport geeft voldoende aanleiding tot vragen, tot discussie en tot verder onderzoek. Uit de hoorzittingen is gebleken dat er een groot verschil van mening was. Er zijn uiteindelijk vier varianten aan het kabinet voorgelegd omdat IBO niet op één lijn kon komen. De argumentatie voor de keuze van het kabinet voor voortzetting van het functionele bestuur voor het waterbeheer met een eigen financieringsstructuur, dus alternatief A, is relatief dun. Dit alternatief is weinig ambitieus. Het laat alles bij het oude terwijl er mogelijk flinke winsten te behalen zijn. Voor de burgers blijft alles ondoorzichtig. Het komen tot één waterrekening biedt daar geen oplossing voor. De prijselasticiteit is zo klein dat de burger nauwelijks zal worden geprikkeld om op zijn watergebruik te gaan letten.

De besteldiscussie hoeft niet aan de orde te zijn. De voorzitter van de IBO vindt dat de besteldiscussie de discussie flink heeft vervuild. De belangrijkste vraag is wat de beste financieringswijze is voor de overheid en voor de burger. Er zijn zorgen over de kostenstijgingen die burgers staan te wachten. Er moeten dus de komende jaren efficiencywinsten worden gehaald. In het voorstel van het kabinet ontbreekt het toezicht. Er moet toezicht zijn omdat er sprake is van feitelijke monopolies. Het kabinet wil alleen toezicht op de structuur en niet op de realisatie van efficiencywinsten. Kan ervoor worden gezorgd dat er onafhankelijk toezicht komt?

Variant A is financieel-economisch gebrekkig onderbouwd. Er moet een goede financieel-economische vergelijking van alle alternatieven worden gemaakt voordat de Kamer een beslissing neemt.

Mevrouw **Gerkens** (SP) vindt de discussie onvoldoende inhoudelijk. Deze moet gaan over de wijze van financieren. Het kabinet heeft veel te snel een conclusie getrokken. De brief roept veel vragen op. Er staat dat er 5 mld nodig is voor de scheiding van de waterketen en het watersysteem. Is dat noodzakelijk? Zijn er andere, wellicht goedkopere oplossingen denkbaar? De lastenverschuiving komt ten laste van huishoudens als het aan de regering ligt. Waarom is dit nodig? Worden de minima ontzien bij deze lastenstijging? De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt dat er geen rekening wordt gehouden met de financiële gevolgen voor de burgers. Kan de regering hier duidelijkheid over geven?

Uit de proef in Medemblik blijkt dat er geen samenhang is tussen het watergebruik en het tarief. Waarom wordt er gekozen voor twee heffingen? Wordt dat niet erg ingewikkeld voor de burger? Hoe is de verhouding tussen het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG? Zij moeten het beleid immers uitvoeren, terwijl zij zich er niet in kunnen vinden. Hoe gaat de staatssecretaris dat probleem oplossen?

In het IBO-rapport worden vier bekostigingsvarianten genoemd. Het is onduidelijk waar de staatssecretaris haar keuze voor variant A op heeft gebaseerd. Er zijn twee nationale varianten die veel voordelen opleveren, namelijk vereenvoudiging van de financieringsstructuur, meer toezicht op de waterschappen, aanzienlijke kostenbesparingen en forse reductie van de bestuurslast. Waarom wil zij dat niet? Kunnen de andere drie varianten worden uitgewerkt voordat de Kamer verder spreekt over dit onderwerp? De voorkeur gaat uit naar een van de nationale varianten omdat het dan mogelijk is om te beginnen met het transparanter maken van de democratie door de bestuurslaag van de waterschappen op te heffen. Met deze mogelijkheid moet rekening kunnen worden gehouden bij de behandeling van het komende wetsvoorstel. Kan er een notitie worden gemaakt over de gevolgen van het opheffen van de waterschappen als bestuurslaag? Met de keuze van het kabinet wordt deze bestuurslaag kunstmatig in stand gehouden.

De heer **Van der Staaij** (SGP) is van mening dat voor de broodnodige modernisering en vereenvoudiging van de financiële en bestuurlijke structuren van de waterschappen veel eerder helderheid nodig was geweest. Het is goed dat er nu een kabinetsstandpunt is waarover kan worden gesproken. Het is positief dat de waterschappen als regionaal waterbeheerder blijven bestaan, dat de noodzaak van een goede regierol van de provincies wordt beklemtoond en dat er geen ellenlange structuurdiscussies over deze bestuurslichamen hoeven te worden gevoerd. De gemaakte keuzes ten aanzien van de bestuurssamenstelling en de verkiezingen van het waterschapsbestuur, inclusief de introductie van het lijstenstelsel voor ingezetenen, zijn goed. Het creëren van meer ruimte voor een indirecte wijze van verkiezing voor specifieke belangencategorieën kan bepaalde voordelen hebben. Wat vindt de staatssecretaris daarvan?

Gemeenten krijgen met een groot aantal opgaven op het terrein van water te maken. Het is niet denkbaar dat zij deze zaken zullen uitvoeren zonder een daarbij passend financieringsinstrument. In het Nationaal bestuursakkoord water is afgesproken dat er een financieringsinstrument voor de bekostiging van de gemeentelijke watersysteemtaken zou komen. Het kabinetsstandpunt voorziet daar echter niet in. Een beslissing over de financiering van grondwater- en regenwatertaken wordt naar de toekomst geschoven. Dat is een groot manco. Het is ook demotiverend voor decen-

trale overheden die op een voortvarende wijze met deze taken aan te slag moeten. Onderkent de staatssecretaris dit en wat is de motivatie van haar keuze?

Het huidige rioolrecht biedt een veel te smalle basis voor de financiering van de gemeentelijke wateropgaven. De regenwater- en grondwatervoorzieningen die nodig zijn ter uitvoering van de wateropgaven kunnen met dit instrument niet adequaat worden bekostigd. Het kabinet laat gemeenten met een ernstige en acute grondwaterproblematiek in feite met lege handen staan. Daarom bestaat er sympathie voor het voorstel van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen om te komen tot een verbrede gemeentelijke rioolheffing waarmee ook de afvoer van regenwater en overtollig grondwater kan worden bekostigd.

Het kabinet wil via een aantal stappen toe naar de oprichting van waterketenbedrijven. De vrees bestaat dat deze nieuwe constructie veel tijd en energie gaat kosten. Het is goed dat het kabinet de oprichting van dergelijke bedrijven niet wil opleggen, maar die van onderaf wil laten ontstaan. Er valt in de praktijk veel meer winst te behalen met het verbeteren van de afstemming tussen de verschillende ketenpartijen.

Het kabinet wil op termijn komen tot één geïntegreerd waterketentarief. Er wordt nu gewerkt aan inning van de waterketengelden via één rekening waarop de drie verschillende posten, namelijk drinkwatervoorziening, vervoer afvalwater en zuivering, afzonderlijk zijn vermeld. In hoeverre is het realistisch om te verwachten dat de burger in staat is om via zijn watergebruik invloed te hebben op zijn rekening? Het is immers een relatief inelastisch product. Het verbruik wordt nauwelijks beïnvloed door de prijs. De voorstellen van het kabinet voor een nieuwe financieringsstructuur voor de waterketen lijken vooral te zijn toegesneden op huishoudens en niet op bijvoorbeeld agrarische bedrijven. In de agrarische sector wordt echter ook veel drinkwater gebruikt. Dit water wordt uit de keten gehaald en keert daarin niet meer terug. Hoe wordt daar rekening mee gehouden?

De kosten van het waterbeheer zullen stijgen door allerlei aangekondigde maatregelen. Waar moet dit geld vandaan komen? Welke mate van kostenstijging, ook op lokaal niveau, acht het kabinet aanvaardbaar? Hoe wordt een te grote stijging van de lokale lastendruk voorkomen? Zijn er voldoende prioriteiten gesteld? In de motie-Van den Berg uit 2001 heeft de Kamer uitgesproken dat medefinanciering van het Rijk en de provincies aan de orde kan zijn als de noodzakelijke maatregelen tot een te grote stijging van de waterschapslasten zouden leiden in een beheersgebied. Houdt de staatssecretaris deze uitspraak in het oog?

Het antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat** merkt op dat de waterschappen voorafgaand aan het IBO een reactie van het kabinet hebben gevraagd op een rapport over mogelijke verbeteringen in het waterbeheer. Het kabinet heeft toen besloten om een IBO te doen naar de efficiency van het waterbeheer om beter te kunnen beoordelen of de gepresenteerde oplossingen de juiste zijn. Het kabinet heeft ervoor gekozen om zowel te reageren op de voorstellen uit het rapport van de waterschappen als op het IBO-rapport over de financiering. In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen het watersysteem en de waterketen. Het watersysteem betreft een collectieve aanpak van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van water. De waterketen betreft een individueel goed, namelijk het water dat wordt afgenomen door huishoudens en bedrijven. De staatssecretaris van VROM zal de vragen daarover beantwoorden.

Het kabinet heeft gekozen voor variant A uit het IBO-rapport omdat het van mening is dat financiering en uitvoering in één hand moeten blijven. Besluitvorming op regionaal niveau leidt tot regionaal maatwerk. Daar-

naast leidt een eigen belastinggebied voor het waterschap ertoe dat het regionale waterbeheer effectief kan worden gefinancierd. Daarmee blijven de hoofdlijnen van de huidige structuur in stand. Het kabinet is van mening dat er belangrijke besparingen kunnen worden gerealiseerd door een verandering van wijze van heffen en door modernisering van de verkiezingssystematiek. Er is discussie geweest over de mogelijke voordelen van nationale systemen. Er is echter expliciet gekozen voor een regionaal systeem. De verantwoordelijkheden moeten immers worden gelegd waar zij horen.

De gekozen variant is zeker niet de minst efficiënte. In het IBO-rapport staat een lijst van mogelijke besparingen. Het kabinet betwist een aantal van de mogelijke besparingen die voor ander varianten wordt opgegeven. Wellicht gaan de perceptiekosten omlaag als het waterbeheer op nationaal niveau wordt geregeld, maar daar komen allerlei andere kosten voor in de plaats. Het overhevelen van de taken van waterschappen en de decentrale overheden naar het Rijk zal veel kosten met zich meebrengen. De belangrijkste vraag is nu hoe er kan worden bespaard. Dat moet gebeuren binnen de huidige structuur.

De burger hoeft niets te merken van de scheiding tussen de waterketen en het watersysteem. Hij moet wel kunnen begrijpen waar hij voor betaalt. Nu zijn er verschillende heffingen. Er wordt gestreefd naar één watersysteemtarief waarin verschillende heffingen bij elkaar worden gebracht. Voor de waterketen wordt aan een soortgelijke variant gedacht. Hierdoor wordt het voor de burger duidelijk waar hij voor betaalt. Bij het watersysteem wordt geen onderscheid gemaakt tussen burgers en bedrijven. De oude heffingen betroffen waterkeringen, waterkwaliteit en waterkwantiteit. De nieuwe heffing zal al deze kosten omvatten behalve de zuivering van het afvalwater. Dat is voor de burger eenvoudig want er is een vast bedrag per huishouden en voor huiseigenaren komt er een bedrag naar de waarde van het huis bij. Dat systeem moet nog verder worden uitgewerkt. Dit systeem leidt tot een lastenverschuiving van ongeveer 2% tot 3% op een totaal van 4 mld aan jaarlijkse kosten voor het gehele regionale waterbeheer. De lasten verschuiven van agrarische belanghebbenden naar stedelijke belanghebbenden. De uitgaven verschuiven op dezelfde wijze en daarom is het terecht dat de lasten ook verschuiven.

De waterschappen brengen niet alleen beheer en onderhoud van kades via de profijtregeling in rekening. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de aanleg van dijken en kades in het regionale systeem. Het Rijk is alleen verantwoordelijk voor de aanleg van dergelijke zaken in de hoofdwatersystemen met het oog op veiligheid. Bij zowel de aanleg als het onderhoud is er sprake van het profijt- en het solidariteitsbeginsel. De waterschappen moeten de perceptiekosten omlaag brengen. Daarom moet er worden gezocht naar een systeem binnen de huidige structuur waardoor de lasten omlaag worden gebracht. Dat kan door vereenvoudiging van de heffingen. De waterschappen verwachten dat zij daarmee ongeveer 40 mln kunnen besparen op de perceptiekosten. Het deel van de verontreinigingsheffing dat betrekking heeft op de waterkwaliteit zal worden ondergebracht in de nieuwe watersysteemheffing.

De totale lasten zullen stijgen, dat is al eerder gezegd. De overheid wil de komende jaren extra zaken op het terrein van water, zowel om mensen te beschermen als om de kwaliteit te verbeteren. Dat gaat veel geld kosten. Alle betrokken partijen moeten hun best doen om zo veel mogelijk te besparen, maar een stijging van de kosten zal noodzakelijk zijn. De burger blijkt bereid te zijn om meer te betalen als hij weet waarvoor hij betaalt. In het IBO-rapport werd niet ingegaan op de wijze waarop alle toekomstige opgaven moeten worden bekostigd. De VNG heeft gevraagd waar de toekomstige opgaven uit moeten worden betaald, zoals die met betrekking tot de ontkoppeling van het riool. Het kabinet beziet op dit moment de mogelijkheden voor een verbreed rioolrecht. Deze discussie zal worden

gevoerd in het kader van de brede discussie over de gemeentelijke belastingen die bij het ministerie van BZK wordt gevoerd. Er zal worden nagegaan wanneer deze zal worden afgerond.

Er is gekozen voor invoering van een lijstenstelsel omdat de waterschappen de laatste jaren heel erg zijn opgeschaald. Hierdoor zijn de besturen verder af komen te staan van de gebruikers, met name van de ingezetenen. Daardoor wordt het minder aantrekkelijk om te stemmen. Dat is op te lossen met een lijstenstelsel. Het moet niet gaan om vertegenwoordigingen van politieke partijen, maar om organisaties die een eigen lijn voorstaan. Verschillende belangengroepen kunnen zich vertegenwoordigen. Naast het lijstenstelsel blijven de verschillende categorieën vertegenwoordigd in het bestuur. Dit stelsel moet nog verder worden uitgewerkt. Deze uitwerking zal ook worden voorgelegd aan de Kamer. Het is de bedoeling dat het voor de burger duidelijker wordt waar de lijsten voor staan en waarop hij stemt. De huidige kiesdistricten voor de waterschappen zullen gehandhaafd blijven.

De heer Van Lith vindt dat het kabinet meer haast moet maken. Bij dit soort zaken zijn andere partijen betrokken. De grote hoeveelheid vraagstukken die nu aan de orde is, maakt dit complex. Er wordt wel hard gewerkt aan deze zaken. Er ligt een eerste voorstel voor een integrale waterwet en de CIW-rapporten inzake grondwater zijn binnen. Het is goed dat er organisaties zijn die consumentenbelangen vertegenwoordigen. Er moet daarbij wel onderscheid worden gemaakt tussen het collectieve waterbeheer en de individuele afnames. Dat zijn verschillende dingen en het is waarschijnlijk ingewikkeld om dat binnen één organisatie te regelen. Een consumentenorganisatie zou mogelijk een rol kunnen gaan spelen in het OWN.

Het kabinet heeft het IPO en de Unie van Waterschappen gevraagd om te rapporteren over de taakafbakening en hun toezichtsrol. Zij zijn daarmee bezig. Er vinden verschillende overleggen plaats en de rapportage zal in september naar de staatssecretaris worden gezonden. Er zijn geen signalen dat het instrumentarium te beperkt is. Het belangrijkste punt is de communicatie. Er worden ook afspraken gemaakt over de doelstellingen. Het toezicht is geïnstitutionaliseerd. In de wet is uitgebreid geregeld hoe de toezichthoudende rol van de provincies moet worden vormgegeven. In het Nationaal beleidsakkoord water is een uitvoeringsprogramma gemaakt. Er zal jaarlijks een voortgangsrapportage aan de Kamer worden gezonden waarin ook de prestaties van alle partijen in staan.

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zegt dat het waterketenbeleid is geïnspireerd door de grote opgaven die er de komende tijd zijn en de context waarin die moeten worden uitgevoerd. Een aantal grote rioolstelsels moet de komende jaren worden vervangen. Er moeten dus cruciale keuzes worden gemaakt die hoge kosten met zich meebrengen. De overstorten moeten worden teruggedrongen. Een aantal relatief kleine gemeenten heeft een heel kwetsbare technische en financiële organisatie rondom deze opgave. Er is dus sprake van grote opgaven met grote financiële gevolgen. Alle mogelijke efficiencywinst moet worden gehaald om de stijging van de lasten te beperken. De efficiencywinsten op bijvoorbeeld perceptiekosten kunnen aanzienlijk zijn op dit soort bedragen. Deze kunnen onder andere worden gerealiseerd door het opzetten van waterketenbedrijven.

Het proces wordt zorgvuldig opgebouwd. Er wordt gestreefd naar een betere samenwerking tussen de ketenpartners. Deze samenwerking moet niet vrijblijvend zijn. Het kabinet wil samenwerking bevorderen en daar waar nodig een handje helpen. Er komt geen wettelijke regeling voor het opzetten van waterketenbedrijven, maar het kabinet zal wel sturen. Het is niet goed om de lokale overheden volledig de vrije hand te geven. Daarvoor bestaan te veel institutionele belemmeringen.

Het proces is alles behalve transparant voor de burger en hij heeft ook geen eigen handelingsperspectief op dat gebied. Er kan meer transparantie worden gecreëerd door burgers en bedrijven één waterrekening te sturen waarop alle kosten worden vermeld. Daardoor wordt zichtbaar gemaakt voor de burgers en bedrijven wat de kosten zijn en kunnen zij de waterbedrijven aanspreken op het kostenniveau. Het handelingsperspectief is ook dan niet groot, maar het is er wel. Burgers en bedrijven moeten ruimte hebben om te kiezen. De volgende stap is de introductie van één tarief. Er zijn veel punten die nog moeten worden besproken en opgelost. Het kabinet wil onderzoeken hoe deze zaken verder kunnen worden uitgewerkt. De voortgang en de voorstellen zullen over een jaar aan de Kamer worden voorgelegd. Benchmarking zal onderdeel zijn van het totale pakket.

Het experiment in Medemblik loopt nog. Het is echter gezien de aard van het experiment de vraag of dit wel representatief is. De negatieve effecten ten aanzien van het gebruik zijn immers gecompenseerd. Er zijn echter ook goede ervaringen. In Lekkerkerk heeft men onder druk van de bevolking afgezien van het voornemen om het rioolrecht niet meer te baseren op waterverbruik, maar om weer een vast bedrag te heffen. De staatssecretaris wil een onderzoek starten in gemeenten waar dergelijke systemen al worden gebruikt. De Kamer zal op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten van dit onderzoek. Deze uitkomsten zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van de plannen, waaronder die op het terrein van het verbreed rioolrecht.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Lith** (CDA) merkt op dat er overleg is tussen het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen over prestatiecontracten en over het opstellen van regionale uitvoeringsprogramma's. Kan de Kamer het verslag krijgen van dat overleg?

Door de watersysteemheffing wordt een aantal mensen dubbel belast, namelijk als ingezetene en als categorie. Dit geldt bijvoorbeeld voor landbouw en natuur. Kan niet worden volstaan met een profijtheffing voor iedereen? Kunnen de categorieën daarbuiten worden gelaten? Wat zijn de mogelijke gevolgen van een lijstenstelsel voor het functioneel bestuur? Wordt politisering verwacht?

In het Hoofdlijnenakkoord stond dat er 100 mln extra ter beschikking zou worden gesteld voor regionaal waterbeheer. Er zijn de laatste dagen veel kritische berichten over de selectie van projecten. Die betreffen niet alleen het criterium «wie het eerst komt, die het eerst maalt». Ook als er aanvullende vragen zijn, blijken projecten lager op de lijst te worden gezet. Het criterium zou moeten zijn dat de kwalitatief beste projecten eruit worden gehaald. Kan de staatssecretaris de Kamer op korte termijn informeren over de stand van zaken met betrekking tot de subsidieregeling? Die informatie moet beschikbaar zijn voordat er projecten concreet worden toegevoegd.

De heer **Boelhouwer** (PvdA) is niet geheel gelukkig met de antwoorden. Transparantie voor de burger is mooi, maar deze stelt niets voor als er verder niets mee kan worden gedaan. Dat geldt zowel voor de waterketen als voor het watersysteem. Het gehele systeem moet niet geheel gebiedsgericht worden opgezet en gefinancierd. Er moet ook sprake zijn van een solidariteitsheffing.

De heer Boelhouwer heeft uit de woorden van de heer Van Geel opgehaald dat het kabinet variant B ook wil betrekken in de planvorming. Dat zou goed zijn. Als dit niet het geval is, moet er een vervolg op dit overleg komen om dat af te dwingen.

De heer **Geluk** (VVD) heeft begrepen dat het kabinet erkent is dat er een noodzaak is voor een verbreed rioolrecht. In de brief staat dat er één financieringsstructuur voor de gehele waterketen zal worden ontworpen. De staatssecretaris van VROM lijkt hier wat op terug te komen. Hij wil samenwerking stimuleren en benchmarks opzetten. Dat is goed. De regie moet bij de lagere overheden blijven liggen.

De heer **Hermans** (LPF) vindt dat het erop lijkt dat het regeerakkoord de deur naar mogelijke efficiencywinsten bij voorbaat al heeft gesloten. Hij doelt met name op variant C. Variant C moet ook worden uitgewerkt, vooral omdat inmiddels is gebleken dat in deze variant het waterschap prima kan blijven bestaan. Het repressieve toezicht is geïnstitutionaliseerd. Het toezicht op het proces om te komen tot waterketenbedrijven is dat echter niet. Het moet mogelijk zijn om partijen achter de vordden te zitten. Er moeten instrumenten zijn om die efficiencywinsten daadwerkelijk te behalen. De evaluaties van de verschillende proeven met betrekking tot de waterketen worden tegemoet gezien.

De heer **Van der Staaij** (SGP) is van mening dat het grootste manco is dat er nog geen uitzicht is op een verbrede gemeentelijke rioolheffing. Kan er een heldere toezegging komen over een datum waarop die duidelijkheid er is? Het is goed dat de staatssecretaris van VROM heeft gezegd dat het doel, efficiencyverbetering, voorop staat en niet het middel, het komen tot een waterketenbedrijf. De veronderstelling is namelijk dat er veel meer winst is te behalen met een optimale afstemming tussen ketenpartijen. Het blijft de vraag in hoeverre consumenten invloed kunnen hebben op de kosten. Ziet de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ruimte voor een meer indirecte wijze van verkiezing van vertegenwoordigers van bepaalde categorieën, zoals in het advies van de Unie van Waterschappen staat? Hoe kan worden voorkomen dat de lokale lasten te veel stijgen?

De **staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat** zegt dat prestatiecontracten met BZK worden afgesloten. Zij weet niet of er al contracten zijn. BZK zal worden gevraagd om de Kamer daarover te informeren. Ten aanzien van de vraag over de dubbele belasting voor de landbouw meldt zij dat er is geen sprake van dubbele belasting van de landbouw. Er zijn bedrijfsheffingen en er is een ingezetenenomslag. Een agrariër die op zijn bedrijf woont, krijgt een aanslag als bedrijf en een aanslag als bewoner. Een ondernemer die bijvoorbeeld buiten de regio woont waar zijn bedrijf is gevestigd, krijgt in de andere regio een aanslag als bewoner. Het zijn twee gescheiden aanslagen. Er is ook sprake van twee verschillende belangen waarvoor verschillende heffingen bestaan. Met betrekking tot de vraag over de verkiezing zegt de staatssecretaris dat het niet de bedoeling is dat de waterschapsbesturen worden overgenomen door politieke partijen. Bij de uitwerking van de plannen worden heldere criteria opgesteld waaraan een lijst moet voldoen.

Er is kritiek op de uitvoering van de subsidieregeling van het NBW. Het is altijd duidelijk geweest dat het een «wie het eerst komt, die het eerst maalt»-regeling zou worden met het oog op de snelheid en de slagvaardigheid. De criteria zijn samen met de regio opgesteld en het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen hebben ermee ingestemd. Het zou kunnen dat een aanvullende vraag leidt tot een toelichting waaruit blijkt dat het project minder goed binnen de criteria past en dat het daarom daalt op de lijst. Er is voldoende duidelijkheid. De toekenningsbrieven worden 1 juli verstuurd, dus het is schier onmogelijk om de Kamer voor die tijd te informeren. Er zal echter worden bekeken wat er op korte termijn wel mogelijk is.

Alle vier varianten zijn in het IBO-rapport op dezelfde wijze uitgewerkt. Het kabinet heeft vervolgens een keuze gemaakt en heeft die keuze toegelicht.

Dat is geen verdere uitwerking. Overigens blijft in variant C het waterschap niet bestaan. Het wordt een uitvoeringsorganisatie in plaats van een organisatie met eigen beleidstaken en een eigen heffingsstructuur. Er werd ook nog gevraagd naar solidariteit. De primaire waterkeringen moeten nationaal worden gefinancierd en de regionale waterkeringen moeten regionaal worden bekostigd.

De **staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** merkt op dat de rioollasten voor het grootste deel vast zijn en dat zij moeilijk variabel kunnen worden gemaakt. Dat geldt in veel mindere mate voor de kosten van zuivering en drinkwater. Uit berekeningen die zijn gemaakt, blijkt dat het variabele gedeelte tientallen procenten kan bedragen van het totale bedrag. Het gaat hierbij niet zo zeer om het afdwingen van besparingen, maar om betalen voor het gebruik. De modelberekeningen kunnen aan de Kamer worden gezonden. De staatssecretaris streeft naar meer samenwerking en benchmarking. Het Rijk moet echter niet aan de kant blijven staan, maar meedoen in het proces om ervoor te zorgen dat de doelstellingen worden bereikt. De Kamer moet uiteraard besluiten welke instrumenten hierbij kunnen worden ingezet. Het is echter niet de bedoeling om van bovenaf op te leggen dat er waterketenbedrijven moeten worden opgezet. Het gaat om het doel. Er moet ruimte zijn om dat te bereiken.

De **voorzitter** merkt op dat er drie toezeggingen zijn gedaan. De Kamer zal het verslag ontvangen van het overleg met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen over de voortgang van het NBW. Er zal worden bekeken of het nog zinvol is om een brief over de subsidieregeling aan de Kamer te zenden. De modelberekeningen zullen aan de Kamer worden gezonden.

De voorzitter van de commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

De voorzitter van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De griffier van de commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers