

Vergaderjaar 2010–2011

32 474

Wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985, houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht voor de muskusrattenbestrijding en van financiële bijdragen aan verbetering van primaire waterkeringen van de waterschappen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 oktober 2010

Met interesse heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over haar bevindingen inzake het bovengenoemde wetsvoorstel. Het doet mij genoeg te constateren dat de leden van verschillende fracties met belangstelling van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen.

De leden van deze fracties hebben nog een aantal vragen en opmerkingen, waarop hierna zal worden ingegaan. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, zijn de vragen in samenhang beantwoord.

Achtergrond en aanleiding

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA, PVV, SP en CU constateren dat het wetsvoorstel is gebaseerd op het voorstel van de Unie van Waterschappen (UvW) van 4 november 2009 om te komen tot een doelmatiger waterbeheer, maar slechts twee van de daarin voorgestelde maatregelen regelt. Zij vragen waarom de regering voor deze opzet heeft gekozen en wanneer en hoe de overige onderdelen van het voorstel van de UvW zullen worden geïmplementeerd. Zij vragen tevens hoe de onderlinge samenhang tussen de diverse maatregelen daarbij zal worden geborgd en wordt voorkomen dat de efficiëncywinsten niet gehaald worden.

De leden van VVD-fractie vragen voorts of de gekozen aanpak naar de mening van de regering voldoende effectief is en op voldoende draagvlak kan rekenen bij de betrokkenen en verzoeken evenals de leden van de CDA-fractie om in te gaan op de kritiek van de UvW op het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in het bijzonder waarom het voorstel van de UvW niet in samenhang wordt gezien met het voorstel

in het regeerakkoord om samen met de betrokken overheden tot een voorstel voor doelmatig waterbeheer te komen. Zij vragen hoeveel tijd er nodig is om tot een dergelijk voorstel te komen. Tevens vragen zij welke mogelijkheden overwogen zijn om te komen tot een tijdelijke ontlasting van de rijksbegroting voor 2011 om daarna een integraal besluit te nemen overerschikking van taken in de waterketen die leiden tot meer doelmatigheid en een meer permanente ontlasting van de rijksbegroting vanaf 2012.

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op het voorstel van de waterschappen om als alternatief te komen tot een bestuursakkoord tussen Rijk en waterschappen. De leden van de ChristenUnie vragen of de regering bereid is ook het IPO bij een dergelijk akkoord te betrekken.

Zoals is vermeld in de memorie van toelichting heeft het vorige kabinet in de Voorjaarsnota 2009 aangekondigd besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie en bestuur van het waterbeheer in Nederland. Op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de UvW namens de waterschappen bij brief van 4 november 2009 het aanbod gedaan om de rijksbegroting per 2011 met € 100 miljoen per jaar te ontlasten. De waterschappen stelden daarbij voor financieel te participeren in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en de muskusrattenbestrijding over te nemen van de provincies. Op termijn zouden ze de financiering van het volledige HWBP kunnen overnemen. In een brief aan de Tweede Kamer van 11 december 2009¹ heeft het vorige kabinet mede op basis van genoemd voorstel van de UvW een aantal beleidsvoornemens geformuleerd.

Zowel de waterschappen als het kabinet benadrukken in hun brieven van respectievelijk 4 november 2009 en 11 december 2009 de samenhang tussen de voorstellen. De beleidsvoornemens van het kabinet zijn vervolgens in overleg met onder andere de UvW nader uitgewerkt. Doordat de brief aan de Tweede Kamer met de beleidsvoornemens controversieel werd verklaard, was echter geen nadere besluitvorming mogelijk. Gegeven deze situatie is toen overwogen om de ontlasting van de rijksbegroting met 100 miljoen euro met ingang van 2012 te effectueren.

Het vorige kabinet heeft toch vastgehouden aan 1 januari 2011 om twee redenen. Enerzijds om de snelheid in de ingezette beweging te houden en om de reeds bereikte resultaten, in de vorm van een akkoord over verdere doelmatigheid in de waterketen, te ondersteunen. Anderzijds vanwege de noodzakelijk geachte verbetering van de rijksbegroting waarvoor ook van de waterschappen kan worden geveerd hieraan bij te dragen. Het kabinet achtte het handhaven van de ingangsdatum van 1 januari 2011 ook verantwoord, omdat de besparingen die nodig zijn om te voorkomen dat de waterschapslasten stijgen als gevolg van het wetsvoorstel, vooral moeten komen uit meer doelmatigheid in de waterketen. Juist op dit onderdeel van het voorstel van de UvW zijn geen wetswijzigingen nodig en zijn er tussen de betrokken overheden reeds afspraken gemaakt². Om de datum van 1 januari 2011 te kunnen halen, is het onderhavige wetsvoorstel met spoed in procedure gebracht.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat gekomen wordt tot doelmatig waterbeheer. Hiermee wordt bedoeld dat de plannen die onder het vorige kabinet zijn aangekondigd, verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Uitgangspunt van het kabinet is om aanleg, beheer en onderhoud en bekostiging van de primaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen uiteindelijk in één hand te leggen. Het onderhavige wetsvoorstel is daarbij een tussenstap om de rijksbegroting te

¹ Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 153.

² Kamerstukken II 2009/10, 28 966, nr. 22, blz. 3.

ontlasten. Ook dit kabinet vindt de samenhang tussen de voorstellen essentieel. Samen met de UvW, het IPO en de VNG, zullen afspraken worden gemaakt in een bestuursakkoord over de maatregelen om te komen tot een doelmatiger waterbeheer. Het betreft de volgende onderwerpen:

- het in één hand brengen van aanleg, beheer en onderhoud en de bekostiging van de primaire waterkeringen die bij de waterschappen in beheer zijn;
- optimalisatie in de afvalwaterketen (riolering, afvalwaterzuivering);
- operationele samenwerking tussen waterschappen, gemeenten en Rijkswaterstaat (belastinginning, gezamenlijke inkoop);
- vereenvoudiging van de planvorming en toezicht;
- optimalisatie van het bestuur en de organisatie (o.a. verkiezingen, omvang bestuur, schaalgrootte waterschappen).

Per onderdeel van het pakket zal de aard van de afspraken en het benodigde tijdpad kunnen verschillen. Onderdelen zoals het in één hand brengen van aanleg, beheer en onderhoud en de bekostiging van de primaire keringen of de voornemens op het terrein van bestuur en organisatie kunnen niet zonder aanpassing van de wet- en regelgeving. In een akkoord wordt voor deze onderdelen dan ook vastgelegd dat wetgeving wordt voorbereid. Op andere onderdelen kan volstaan worden met samenwerkingsafspraken en het vastleggen van gezamenlijke doelen. Het is daarmee niet in algemene zin te zeggen wanneer en hoe de voorstellen voor doelmatig waterbeheer zijn geïmplementeerd. Het onderhavige wetsvoorstel kan niet, zoals de UvW voorstelt, worden opgenomen in dit akkoord. De wetswijziging is met spoed in procedure gebracht omdat de bezuiniging van € 100 mln. al is verwerkt in de begroting 2011.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij hun mening deelt dat in de discussie over het bereiken van meer doelmatigheid in de waterketen ook het voortbestaan van de waterschappen als zelfstandig bestuursorgaan moet worden betrokken.

Met de afspraak in het regeerakkoord om een wetsvoorstel voor te bereiden dat erin voorziet dat de waterschapsbesturen indirect worden gekozen door de gemeenteraden, geeft het kabinet aan dat een discussie over het voortbestaan van de waterschappen niet aan de orde is.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de mening van de UvW deelt dat het overdragen van de rioleringstaak van de gemeenten aan de waterschappen en de modernisering van de watersysteemheffing tot verdergaande efficiency en kostenbesparing zou leiden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering onderschrijft dat het samenvoegen van het rioolbeheer en het zuiveringsbeheer in regionale nutsbedrijven waarvan de aandelen in handen zijn van gemeenten en waterschappen een grote kostenreductie kan opleveren, waarmee een deel van de investeringen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de eisen van de KRW en of zij bereid is de vorming van dergelijke bedrijven af te dwingen.

Zij vragen tevens inzicht te geven in de financiële voor- en nadelen van de vorming van regionale nutsbedrijven, bij voorkeur gebaseerd op onafhankelijk onderzoek.

Het kabinet is in de formulering van zijn beleidsvoornemens in de brief van 11 december 2009 op onderdelen afgeweken van het voorstel van de UvW. Zo stelden de waterschappen voor om de rioleringstaak van de gemeenten toe te voegen aan de afvalwatertransport- en zuiveringstaak van de waterschappen. Het kabinet koos er echter voor de uitvoering in de

afvalwaterketen te integreren, respectievelijk onder één regie te brengen. De overweging hierbij was dat de doelmatigheid centraal moet staan en niet de bevoegdheden of de wijze waarop de doelmatigheid wordt bereikt. Voor de waterketen geldt dat optimalisatie van de doelmatigheid kan worden bereikt door vrijwillige samenwerking binnen de bestaande wettelijke kaders. Wetgeving om die samenwerking af te dwingen is alleen nodig voor eventuele achterblijvende regio's. Het uitgangspunt is voorlopig dat de betrokken bestuurders in onderling overleg bepalen welke wijze van samenwerking de meeste doelmatigheidswinst oplevert. De besparingen die hiermee worden bereikt, zullen eraan bijdragen dat lastenstijgingen die het gevolg zijn van het ontlasten van de rijksbegroting of van investeringen in de waterketen worden gemitigeerd. Naar verwachting zijn de besparingen onvoldoende om tevens de maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (mede) te financieren.

Een tweede punt waarop het kabinetsstandpunt afwijkt van de voorstellen van de waterschappen is «de modernisering van de watersysteemheffing». Gezien de recente modernisering van het belastingsysteem van de waterschappen wordt op dit moment niet gewerkt aan een nieuwe wijziging van het stelsel.

Overdracht zorg muskus- en beverrattenbestrijding

De zorgplicht zou in de ogen van de leden van de PvdA-fractie niet gericht moeten zijn op het doelmatig bestrijden van muskusratten en beverratten, maar op het op doelmatige wijze in stand houden van de kwaliteit van de waterkeringen.

De waterschappen zijn als waterbeheerders belast met de zorg voor de waterstaatswerken in hun gebieden. De bestrijding van muskus- en beverratten vindt plaats ter voorkoming van schade aan deze werken, maar is uiteraard slechts een onderdeel van deze zorg.

De leden van de SP-fractie vragen naar het effect van het onderbrengen van de zorg voor de muskus- en beverrattenbestrijding bij de waterschappen op de belastingtarieven per waterschap.

Het mogelijke effect op de tarieven verschilt per waterschap en per type belastingbetaler. Ik verwijs hiervoor ook naar de beantwoording van gestelde vragen onder het kopje «Effecten/lasten van het wetsvoorstel». Voor Nederland als totaal leidt de verschuiving, zonder dat nadere maatregelen worden getroffen, tot een toename van de tarieven met minder dan 1% (totale opbrengst watersysteemheffing en zuiveringsheffing in 2010 is volgens het CBS € 2 193 mln.; € 19 mln. is dan een toename van 0,87%).

Bijdrage waterschappen aan financiering verbetering primaire waterkeringen in hun beheer

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de financiële participatie van de waterschappen in het HWBP betekent voor de inwoners van de verschillende waterschappen. Zij menen dat sommige waterschappen veel grotere financiële verantwoordelijkheden krijgen dan andere met betrekking tot het beheer van de primaire waterkeringen, gezien de ligging en aard van het gebied.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat alle waterschappen meebetalen aan de financiële bijdrage van € 81 miljoen aan het HWBP; ook de waterschappen met weinig of geen primaire waterkeringen in hun gebied. Ook in de huidige situatie wordt de aanleg betaald uit de algemene middelen

en dus door de inwoners van Nederland ongeacht hun woonplaats. Een verdere lastenspreiding wordt bereikt door de daarbij voorgestelde verdeelsleutel: 50% op basis van het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen in de gebieden van de waterschappen en 50% op basis van het aandeel van het waterschap in het totaal van de WOZ-waarden van de gebouwde onroerende zaken in de gebieden van de waterschappen. Aldus wordt voorkomen dat de bijdrage van € 81 miljoen onevenredig zwaar gaat drukken op waterschappen die veel moeten investeren in de verbetering van primaire waterkeringen.

De leden van de SP-fractie verzoeken om een overzicht van de (gemiddelde) effecten van de financiële bijdrage van de waterschappen aan het HWBP voor de waterschapslasten per waterschap.

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Universiteit Groningen heeft in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat berekend welke effecten de financiële bijdrage aan het HWBP kan hebben op de belastingtarieven van de waterschappen. Uit dit onderzoek blijkt dat de totale waterschapslasten gemiddeld met 3,6% stijgen. Hierbij speelt onder andere een rol op welke wijze het waterschap de bijdrage verwerkt: of de bijdrage in één keer ten laste wordt gebracht van de exploitatierekening of wordt geactiveerd en daarop wordt afgeschreven of een combinatie van deze twee mogelijkheden. Daarnaast is van belang dat er verschillende typen belastingbetalers zijn. Sommigen betalen bijvoorbeeld alleen ingezetenenheffing, eigenwoningbezitters betalen ook de watersysteemheffing gebouwd. De mogelijke stijging verschilt daardoor per waterschap en per type belastingbetaler. Om een indruk te geven van de effecten is in de bijlage een overzicht opgenomen van de stijging van de ingezetenenheffing per waterschap als de bijdrage in één keer wordt verwerkt in de kosten en als deze wordt geactiveerd en daarop wordt afgeschreven.

Effecten/lasten van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie, SP-fractie en CU-fractie vragen de regering om een onderbouwing van de verwachting dat de verhoging van de kosten van het watersysteembeheer zal worden gecompenseerd door besparingen elders in het waterbeheer. De leden van de VVD-fractie vragen daarbij in te gaan op de kritiek van de UvW dat het wetsvoorstel zal leiden tot een stijging van de waterschapslasten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens of de regering haar antwoord kan onderbouwen met een second opinion. Zij vragen verder welke prikkel is ingebouwd om ervoor te zorgen dat er in eerste instantie een oplossing wordt gezocht in doelmatiger waterbeheer en pas daarna in hogere heffingen. De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om in het wetsvoorstel vast te leggen dat de voorgestelde wijzigingen onder geen beding zullen leiden tot een lastenverhoging voor de burger.

De waterschappen zijn belast met het beheer van het watersysteem en de waterzuivering in hun gebied. Ter bekostiging van hun wettelijke taken heffen ze watersysteemheffing en zuiveringsheffing. Het onderhavige wetsvoorstel merkt de kosten van de muskus- en beverrattenbestrijding en de financiële bijdragen van de waterschappen aan het HWBP aan als kosten van het watersysteembeheer. Dit maakt het mogelijk deze kosten om te slaan via de watersysteemheffing. Hierdoor stijgen de tarieven van deze heffing in beginsel als geen nadere maatregelen worden getroffen. Uit het eerder genoemde onderzoek van COELO wordt afgeleid dat het gaat om een gemiddelde stijging van de waterschapslasten van ongeveer 4,5%. Deze stijging moet worden gecompenseerd door besparingen elders op de waterschapsbegroting.

Omdat de waterschappen zelf bevoegd zijn watersysteemheffing en zuiveringsheffing te heffen ter bekostiging van hun wettelijke taken, is het niet mogelijk wettelijk te voorkomen dat de hogere kosten worden doorberekend in de heffingen. In bestuurlijk overleg worden wel afspraken gemaakt om lastenstijgingen zoveel mogelijk te voorkomen. Ik vertrouw erop dat de waterschappen in staat zijn hun begrotingen nog voor 2011 om te buigen. Ik weeg hierbij mee dat alle overheden genoodzaakt zijn een stevige ombuigingsdoelstelling te verwerken. Daarnaast laten de algemene besturen van de waterschappen steeds weer zien zeer kritisch te zijn met betrekking tot voorgestelde tariefstijgingen. Hierbij kunnen ze ervoor kiezen om de extra lasten te activeren zodat de mogelijke verhoging wordt geminimaliseerd. Ook kunnen waterschappen er voor kiezen om reserves in te zetten.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de regering verstaat onder «beperkte toename van bestuurlijke lasten voor het Rijk».

Het wetsvoorstel brengt met zich mee dat de Minister van Infrastructuur en Milieu eenmaal in de vier jaren het aandeel van ieder waterschap in de € 81 miljoen moet vaststellen en zal moeten toezien op de jaarlijkse betaling van de bedragen. Waar wordt gesproken over een «beperkte toename van bestuurlijke lasten» voor het Rijk, wordt hierop gedoeld.

Het wetsvoorstel leidt tot een lastenverschuiving van het Rijk naar de waterschappen van € 100 miljoen. In de memorie van toelichting is sprake van € 81 miljoen voor het HWBP en € 19 miljoen voor de muskusrattenbestrijding. De UvW ging in haar voorstel uit van respectievelijk € 75 miljoen en € 25 miljoen. De leden van de SP-fractie vragen waarop de verschillen tussen deze bedragen gebaseerd zijn.

De bedragen in het wetsvoorstel wijken inderdaad af van die in het voorstel van de UvW. Dit is een gevolg van de nadere precisering van het uit het Provinciefonds te nemen bedrag in verband met het overnemen van de muskusrattenbestrijding. In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 7 april 2010 is afgesproken dat het bedrag van € 19 miljoen zal worden uitgenomen in verband met de overdracht van de muskusrattenbestrijding. Om toch tot een ontlasting van de rijksbegroting ter grootte van € 100 miljoen te komen, is in het wetsvoorstel de bijdrage aan het HWBP verhoogd tot € 81 miljoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Deltawet, het Deltaprogramma en het Deltafonds.

Het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel voor de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (Kamerstukken 32 304) regelen verschillende onderwerpen. Het laatstgenoemde wetsvoorstel voorziet onder andere in de instelling van een Deltafonds en een jaarlijks vast te stellen Deltaprogramma. Vanwege de bestaande wettelijke verplichtingen met betrekking tot het HWBP is in het laatstgenoemde wetsvoorstel gekozen voor een formeel-juridische scheiding tussen beide programma's. Uiteraard vindt waar nodig wel inhoudelijke afstemming plaats.

Context

Een aantal vragen inzake de context van het wetsvoorstel is reeds beantwoord in het licht van de vragen over de achtergrond en de aanleiding daarvan. In het kader van de context vragen de leden van de VVD-fractie voorts hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het Nationaal Waterplan en de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 2 juli

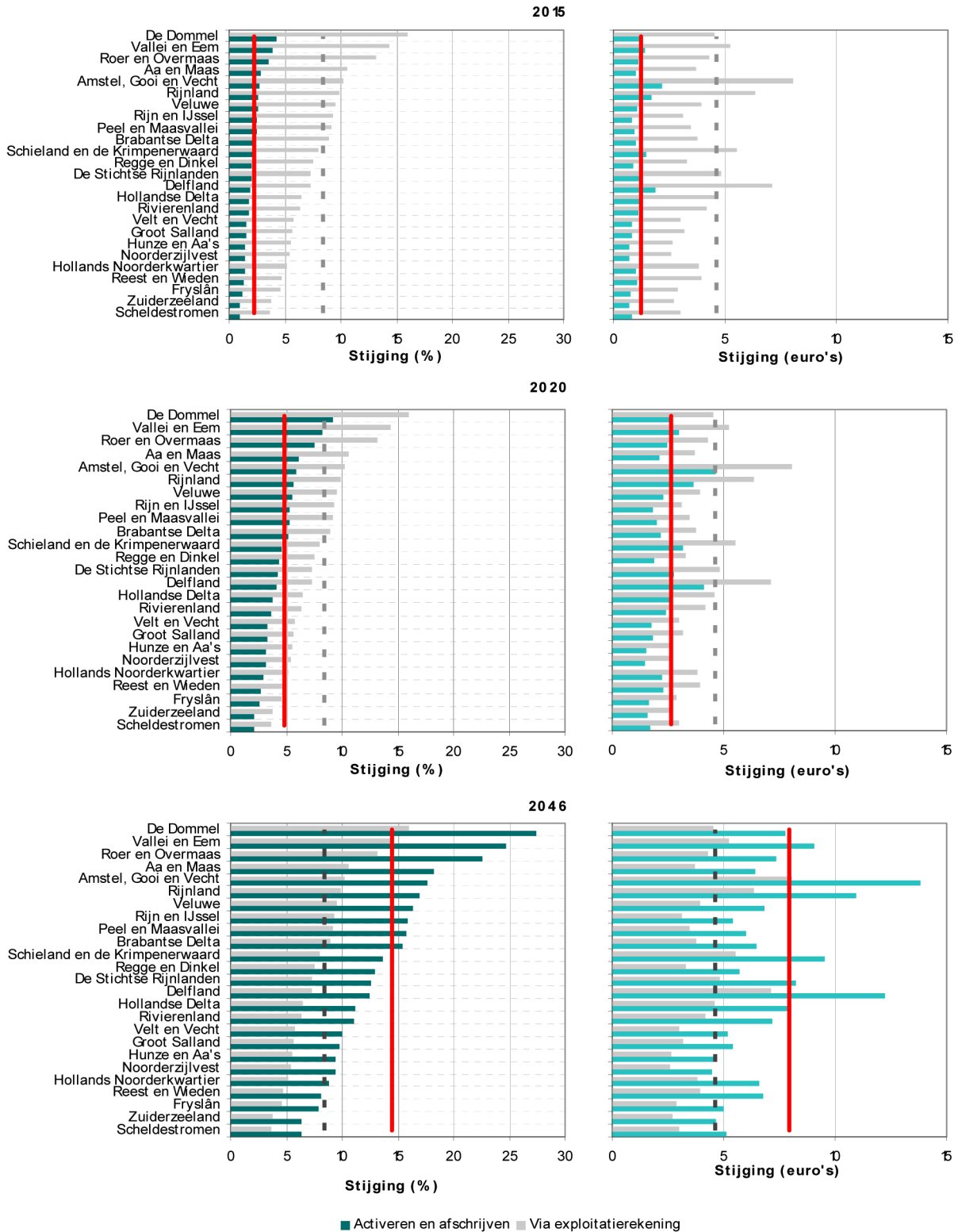
2010 (Kamerstuk 27 625, nr. 167) waarin hij de Kamer in overweging geeft het HWBP de status van Groot Project te geven en aankondigt een «taskforce HWBP» in te stellen.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de uitkomsten van de taskforce HWBP en verzoeken de regering het rapport van de taskforce aan de Kamer te doen toekomen.

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt van het kabinet om aanleg, beheer en onderhoud en bekostiging van de primaire waterkeringen die bij de waterschappen in beheer zijn uiteindelijk in één hand te leggen. Het onderhavige wetsvoorstel is daarbij een tussenstap. De taskforce HWBP zal eind dit jaar een advies opleveren. Bij de uitwerking van het kabinetsstandpunt zullen zowel de problematiek van het HWBP als de wens te komen tot doelmatiger waterbeheer inclusief de ontlasting van de rijksbegroting worden betrokken. Het advies zal ik te zijner tijd naar uw Kamer doorsturen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Stijging van de ingezetenenheffing ten opzichte van de watersysteemheffing 2010 in 2015, 2020 en 2046 alsbijdrage aan HWBP wordt geactiveerd en afgeschreven (prijspeil 2010)



Stijging van de ingezetenenheffing ten opzichte van de watersysteemheffing 2010 als bijdrage aan HWBP wordt verwerkt via exploitatie-rekening

