

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 ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten en van financiële bijdragen aan verbetering van primaire waterkeringen van de waterschappen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 februari 2011

Algemeen

Het doet mij genoegen dat de leden van de fracties van de CDA, VVD, PvdA, ChristenUnie en SGP met belangstelling hebben kennisgenomen van dit voorstel van wet.

De leden van de verschillende 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 is de beantwoording gecombineerd.

Aanleiding, achtergrond en behandeling in Tweede Kamer

De leden van de CDA-, PvdA-, SGP-, CU- en SP-fracties constateren dat het wetsvoorstel is gebaseerd op voorstellen van de Unie van Waterschappen voor doelmatiger waterbeheer van november 2009. Zij stellen vast dat in het wetsvoorstel wel gebruik wordt gemaakt van het financiële aanbod van de waterschappen, maar niet wordt voldaan aan de voorwaarden die de waterschappen daaraan hebben gesteld en dat de wetswijziging al ingaat in 2011 in plaats van per 2012. De leden van de CDA- en de SGP- en CU-fracties vragen of daarmee niet selectief te werk is gegaan en waarom niet alle voorstellen zijn meegenomen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de door de waterschappen geschetste besparingen zo wel realiseerbaar zijn en op welke wijze en wanneer de regering wel aan de gestelde voorwaarden denkt tegemoet te kunnen komen.

De waterschappen hebben in hun brief van 4 november 2009 aangeboden om vanaf 2011 € 100 miljoen aan taken die thans via de Rijksbegroting worden bekostigd, uit eigen middelen te financieren. Daarbij hebben ze aangegeven dat het Rijk een aantal voorwaarden moet creëren om de

doelmatigheidswinst te realiseren die nodig is om de besparing mogelijk te maken.

De randvoorwaarden die de Unie stelde aan het aanbod, luiden als volgt:

- «het voeren van een consequent hierop gericht, eenduidig rijksbreed beleid, zoals ten aanzien van de vorming van uitvoerende afvalwaterketenonderdelen binnen waterschapsorganisaties;
- het voortvarend aanpassen van de benodigde wetgeving, zoals een plicht voor gemeenten en waterschappen om in afvalwaterketenorganisatieonderdelen de rioleringszorg en het zuiveringsbeheer onder te brengen, met behoud van de regie op de openbare ruimte bij gemeenten, aanpassing van de Waterschapswet (de modernisering van de watersysteemomslag) en aanpassing van de Waterwet (Hoogwaterbeschermingsprogramma, toezicht).»

Zoals ook aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag voor de Tweede Kamer¹ is door de betrokken partijen gezamenlijk gewerkt aan de uitwerking, maar kwam het niet tot nadere besluitvorming omdat het kabinet demissionair werd en de kabinetsreactie op het voorstel van de Unie van 11 december 2009² controversieel werd verklaard. De waterschappen gingen er vervolgens vanuit dat de doelmatigheidswinst niet eerder dan met ingang van 2012 zou worden ingeboekt. Het kabinet houdt evenals het vorige kabinet toch vast aan 2011 om de snelheid in het proces te houden en vanwege de noodzaak van bezuinigingen. Deze keuze is 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. In het rapport Doelmatig Waterbeheer Waterketen, dat tot stand is gekomen in samenwerking met de VNG, de Unie van Waterschappen en de Vewin, wordt geconcludeerd dat de bestaande, recent tot stand gekomen wetgeving de samenwerking in de waterketen stimuleert en dat er geen belemmering is voor het realiseren van de geschetste besparingen.³ Omdat het kabinet wel degelijk belang hecht aan de samenhang tussen de voorstellen van de Unie, is het mijn bedoeling om in het bestuursakkoord Water afspraken te maken over diverse maatregelen om de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Voor zover wetswijzigingen noodzakelijk zijn, zullen die worden verwerkt in een wetsvoorstel dat naar verwachting medio 2012 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie vragen of de samenwerking in de afvalwaterketen tussen gemeenten en waterschappen die noodzakelijk is om de beoogde besparingen te realiseren, naar het oordeel van de regering vrijwillig tot stand zal komen en of de regering wetgeving overweegt indien dit niet het geval is. De leden van de PvdA-fractie vragen of ook overdracht van taken van gemeenten aan waterschappen zal plaatsvinden en of er overeenstemming is met de VNG.

Vergroting van de doelmatigheid in de waterketen kan worden bereikt door samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op basis van de huidige wetgeving. Ik wil in het bestuursakkoord Water afspraken maken over de daarbij te bereiken doelen en op welke wijze deze kunnen worden bereikt. Voor het geval de uitvoering van de afspraken tot onvoldoende voortgang en resultaat leidt, zal, voor zover nodig, wetgeving worden voorbereid die kan dienen als stok achter de deur.

Het is niet de bedoeling dat er taken van gemeenten aan waterschappen worden overgedragen. De doelmatigheidswinst wordt vooral bereikt door samen te werken en door investeringsbeslissingen binnen de domeinen van afvalwaterzuivering en rioleringsbeheer op elkaar af te stemmen. Het Rijk, de Unie van Waterschappen en de VNG hebben hierover in april 2010 al een akkoord gesloten.

¹ Kamerstukken II 2010–11, 32 474, nr. 6.

² Kamerstukken II 2009–10, 27 625, nr. 153.

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

De leden van de SP-fractie informeren naar de stand van zaken met betrekking tot het bestuursakkoord dat de regering en de koepelorganisaties namens de decentrale overheden voornemens zijn eind februari te sluiten. De leden van de CDA-fractie en de SGP- en CU-fracties vragen naar de inhoud van het bestuursakkoord. De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen daarnaast specifiek naar de inhoud van het bestuursakkoord met betrekking tot respectievelijk de ontwikkeling van de tarieven van de waterschapsbelastingen en de toezegging van de regering om in het bestuursakkoord te komen met een voorstel voor vereenvoudiging van het planstelsel met betrekking tot water. De leden van de VVD-fractie vragen op welke terreinen de regering aanpassingen van de wetgeving overweegt in verband met het bestuursakkoord en welke procedure daarbij zal worden gevolgd.

Het bestuursakkoord Water bevindt zich op het moment van schrijven van deze memorie in een vergevorderd stadium en ik heb goede hoop dat het nog deze maand inhoudelijk kan worden afgerond in het Nationaal Water Overleg. Ik wil in het akkoord onder meer afspraken maken over het monitoren van de tariefstijgingen als gevolg van de extra taken, vereenvoudiging van het planstelsel, versterking van de samenwerking tussen overheden bij de uitvoering en het bundelen van kennis. Ik zal het akkoord na afronding toezenden aan de Tweede en Eerste Kamer. Na het sluiten van het bestuursakkoord zullen de gemaakte afspraken gezamenlijk verder worden uitgewerkt en zal, voor zover de wet moet worden aangepast, een wetsvoorstel worden voorbereid.

De leden van de SGP-fractie vragen mede namens de leden van de CU-fractie wat de reden is dat in het wetsvoorstel geen einddatum is opgenomen.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft naar zijn inhoud een tijdelijk karakter. Niettemin is er niet in een einddatum voorzien, omdat er nog geen duidelijkheid was over de vormgeving van de toekomstige bekostigings-systematiek voor de primaire waterkeringen en de termijn waarbinnen een nieuwe systematiek tot stand zou kunnen komen. Er was aan de andere kant al wel het besluit van het vorige kabinet om per 2011 een doelmatigheidskorting van € 100 mln. op het waterbeheer toe te passen. Onder die omstandigheden was het niet verantwoord om een einddatum op te nemen. In het te sluiten bestuursakkoord zullen met de waterschappen nieuwe afspraken worden gemaakt over de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, die vervolgens zullen worden omgezet in een nieuw wetsvoorstel.

Overdracht muskusrattenbestrijding

De leden van de VVD-fractie en de SP-fractie vragen naar de financiële gevolgen van het feit dat het wetsvoorstel niet per 1 januari 2011 in werking is getreden en de provincies vanaf 2011 geen vergoeding meer ontvangen van het Rijk. Zij vragen ook naar de stand van zaken met betrekking tot de overdracht van de muskusrattenbestrijding in met name Groningen en Zuid-Holland. De leden van de SGP- en de CU-fracties vragen of voor de muskusrattenbestrijders bij de waterschappen een zelfde functie beschikbaar is.

De totale jaarlijkse kosten van de muskusrattenbestrijding in Nederland bedragen ongeveer 25 miljoen euro. Met ingang van 2011 is in verband met de overgang van de verantwoordelijkheid voor de financiering van de bestrijding 19 miljoen euro uit het Provinciefonds genomen als onderdeel van de 100 miljoen bezuiniging op de Rijksbegroting. Over de periode tussen 1 januari 2011 en het tijdstip waarop de verantwoordelijkheid voor

de financiering van de bestrijding wettelijk is overgegaan kunnen provincies en waterschappen desgewenst afspraken maken.

In de meeste waterschapsgebieden zijn de muskusrattenvangers inmiddels werkzaam in dienst van een waterschap. Voor degenen voor wie dat nog niet het geval is, geldt dat zij op het tijdstip dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt, van rechtswege in dienst komen van het waterschap in wiens gebied zij werkzaam zijn, met behoud van hun rechtspositie. In de provincies Groningen en Zuid-Holland zijn de besturen van de provincies en de waterschappen nog met elkaar in overleg.

Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op de aanbeveling van de taskforce Ten Heuvelhof om het onderhavige wetsvoorstel te vervangen door een stelsel van gezamenlijke financiering door Rijk en waterschappen met gedeeltelijke verevening en dit te regelen in het bestuursakkoord. De leden van de VVD-fractie vragen of het niet beter is via het sluiten van een bestuursakkoord met de waterschappen te kiezen voor een andere dan de bestaande bekostigingssystematiek, die investeren en beheren in één hand legt, en de werkingsduur van de onderhavige wetswijziging zo kort mogelijk te doen zijn. De leden van de CDA/fractie verzoeken verder om een reactie op het standpunt van de taskforce dat het HWBP onderdeel is van het Deltaprogramma.

De kabinetsreactie op het advies van Ten Heuvelhof verwacht ik binnenkort naar de Tweede Kamer te kunnen sturen. Hierin zal onder andere worden ingegaan op de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en de keuzes van het kabinet met betrekking tot de bekostiging van het HWBP voor de toekomst, ook gelet op de effecten voor de lastenontwikkeling van een nieuwe systematiek, en op de relatie tussen het HWBP en het Deltaprogramma.

De leden van de SGP-fractie en de leden van de CU-fractie vragen naar aanleiding van het advies Ten Heuvelhof en de financiële offers die van de decentrale overheden worden gevraagd, wat het Rijk de komende jaren zelf over heeft voor de bescherming tegen hoogwater.

De thans beschikbare middelen staan in de begroting 2011. Daarnaast heb ik de Tweede Kamer toegezegd om vóór de aanbidding van de begroting 2012 te komen met een Integraal Veiligheidsprogramma waarin ook inzicht zal worden gegeven in de kosten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de zorgen deelt van de deltacommissaris, waterstaatsdeskundigen en bestuurders over een dreigend tekort aan financiële middelen voor het HWBP. Zij vragen ook of het standpunt van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen van december 2006 dat er tot 2015 bijna € 1 miljard te weinig is, juist is en of de € 81 miljoen waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet, dient om dit tekort gedeeltelijk te dekken of dat dit tekort onverminderd blijft bestaan.

Op 2 juli 2010 is aan de Tweede Kamer gemeld dat het geschatte tekort van het HWBP 900 tot 1 300 miljoen euro bedraagt en dat het programma niet in 2015 zal kunnen worden afgesloten¹. Voor de komende zomer zal een actualisatie van HWBP 2, inclusief een meer stabiele raming, naar de Tweede Kamer worden gezonden. Aan de basis van deze actualisatie ligt een analyse die momenteel wordt uitgevoerd: van de 30 grootste projecten op het HWBP wordt bezien of de gekozen variant qua kosten-

¹ Kamerstukken 2009/10, 27 625 nr. 167.

raming, tijdsplanning en risicoreservering gedegen onderbouwd is. De bijdrage van € 81 mln. van de waterschappen aan het HWBP dient ter bekostiging van het jaarlijkse investeringsprogramma. Hierdoor kan de rijksbegroting worden ontlast.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of het juist is dat de regering overweegt de verantwoordelijkheid voor het gehele HWBP over te hevelen naar de waterschappen. Zij vragen of dit niet zal leiden tot een verdubbeling van de waterschapslasten in het komend decennium, wat de regering van een dergelijke belastingverhoging vindt en of er volgens haar in dat geval sprake is van een rechtvaardige verdeling van lasten.

In de kabinetsreactie op het advies van Ten Heuvelhof zal duidelijk worden gemaakt voor welke nieuwe bekostigingssystematiek het kabinet kiest. Onderdeel van de besluitvorming zal zijn welke effecten een nieuwe systematiek kan en mag hebben op de waterschapstarieven.

De leden van de SGP-fractie vragen mede namens de leden van CU-fractie of er wat betreft het HWBP een relatie is wat tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (Kamerstukken 32 304).

Het wetsvoorstel Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening regelt onder andere de oprichting van een Deltafonds. Als dit voorstel tot wet is verheven, zullen de subsidies voor de uitvoering van het HWBP ten laste komen van het Deltafonds. De financiële bijdrage van de waterschappen aan het HWBP waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet, zal dan ook ten bate komen van het Deltafonds.

Effecten/lasten van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen of de bijdrage van de waterschappen van € 100 mln. aan de bezuinigingen op de rijksbegroting niet zal leiden tot hogere waterschapstarieven nu slechts een deel van de voorstellen is overgenomen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel stelt dat de overdracht van de muskusrattenbestrijding en de bijdrage aan het HWBP van de waterschappen niet tot tariefstijging mogen leiden. Zij vragen of is onderzocht of dit wel mogelijk is nu de afzonderlijke delen van de «package deal» niet synchroon lopen.

De leden van de CDA-fractie constateren verder dat de extra lasten van invloed zijn op de watersysteemheffing, maar dat de besparingen vallen in de zuiveringsheffing. Zij vragen of dit niet tot tariefseffecten c.q. tariefsstijging zal leiden.

De waterschappen hebben in hun brief van 4 november 2009 het standpunt ingenomen dat het mogelijk is om de bezuinigingen op de Rijksbegroting met ingang van 2011 zonder lastenstijging te realiseren. In beginsel kan doelmatigheid worden gerealiseerd zonder flankerende wetgeving. Ik ben daarom van mening dat de bezuinigingen op de Rijksbegroting moeten kunnen worden gerealiseerd zonder extra lastenstijgingen. Ik teken hierbij direct aan dat dit een macrobenadering is voor Nederland. Sommige waterschappen kunnen makkelijker en meer doelmatigheid realiseren dan andere. Soms kunnen de waterschappen de doelmatigheid ook pas later in de tijd realiseren, waarbij het feit dat deze wet in procedure kwam op het moment dat de begrotingen van de waterschappen al goeddeels waren voorbereid ook een rol heeft gespeeld. Ook kunnen er wel degelijk verschuivingen optreden tussen belastingplichtigen van een waterschap, terwijl de lasten van het

waterschap als geheel niet stijgen als gevolg van de extra financiële verplichtingen. Dit is het gevolg van het feit dat besparingen liggen op het terrein van de afwaterzuiveringsinstallaties en daarmee doorwerken in de zuiveringsheffing, terwijl de extra lasten voor het HWBP doorwerken in de watersysteemheffing.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens aan de regering of het mogelijk is om met terugwerkende kracht financiële verplichtingen op te leggen bij wet.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft als het tot wet is verheven en in werking is getreden, geen terugwerkende kracht. De zorgplicht voor de muskusrattenbestrijding en de daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen gaan wettelijk pas over op de waterschappen op het moment van inwerkingtreding van de wet. De verplichting om een financiële bijdrage te leveren aan de bekostiging van het HWBP ontstaat eerst als de minister van Infrastructuur en Milieu, nadat de wet in werking is getreden, voor elk waterschap de hoogte van die bijdrage heeft vastgesteld. Dit is volgens het wetsvoorstel op zijn vroegst op 1 augustus 2011, als de waterschappen aan de minister de daarvoor de benodigde gegevens hebben verschaft, en uiterlijk op 30 september 2011. Indien de wet later dan 1 augustus 2011 in werking treedt, ontstaat de betalingsverplichting niet eerder dan een maand en uiterlijk drie maanden na inwerkingtreding van de wet.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering de waterschappen denkt te houden aan haar eerdere uitspraak dat de taakoverheveling naar de waterschappen niet zou worden doorvertaald in hogere tarieven. Zij informeren of de regering inmiddels beschikt over de definitieve waterschapstarieven en vragen of die beschikbaar kunnen worden gesteld.

In het bestuursakkoord Water wil ik onder meer afspraken maken over het monitoren van de tariefsstijgingen als gevolg van de extra taken. Ik zal het akkoord, zodra het gereed is, direct toesturen aan de Tweede en Eerste Kamer. De definitieve waterschapstarieven voor 2011 zijn bekend en in een bijlage bij deze memorie gevoegd.

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

BIJLAGE Basistarieven waterschappen 2011

Waterschap	Basistarieven watersysteemheffing				Eventuele tariefdifferentiatie (indien het belang van het watersysteembeheer voor bepaalde ongebouwde en gebouwde onroerende zaken duidelijk afwijkt van dat van andere onroerende zaken heeft het waterschapsbestuur de mogelijkheid de tarieven te differentiëren; lager of hoger vast te stellen)	Zuiveringsheffing in € per v.e.
	Ongebouwd in € per ha	Natuur in € per ha	Gebouwd % WOZ-waarde	Ingezetenen in € per huishouden		
Aa en Maas	47,66	2,20	0,022340%	39,50	75% korting voor buitendijs gelegen (ongebouwd)	41,28
Amstel, Gooi en Vecht	54,28	5,67	0,013570%	84,89		54,00
Brabantse Delta	35,79	1,76	0,024300%	42,29	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	47,95
De Dommel	26,24	0,99	0,012520%	28,50	30% korting voor gelegen in waterberging (ongebouwd)	44,52
De Stichtse Rijnlanden	60,68	4,60	0,023400%	65,76		54,66
Delfland	142,25	6,15	0,019100%	106,42	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	78,34
Fryslân	36,18	4,94	0,047620%	67,88	75% korting voor buitendijs gelegen; 25% korting voor gelegen in waterberging (ongebouwd); 50% toeslag voor gelegen in bemalen gebied (ongebouwd)	53,74
Groot Salland	62,70	2,67	0,042400%	59,11	75% korting voor buitendijs gelegen	48,39
Hollands Noorderkwartier	81,92	4,26	0,042300%	77,29	75% korting voor buitendijs gelegen; 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	54,54
Hollandse Delta	86,71	3,78	0,032660%	81,78	75% korting voor buitendijs gelegen; 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	50,25
Hunze en Aa's	48,95	3,24	0,044970%	55,80	75% korting voor buitendijs gelegen	68,39
Noorderzijlvest	47,52	3,28	0,045800%	52,70	75% korting voor buitendijs gelegen	63,46
Peel en Maasvallei	34,28	2,11	0,026300%	41,81	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	49,34
Reest en Wieden	45,92	1,64	0,040200%	87,67		54,24
Regge en Dinkel	45,75	2,38	0,033900%	45,83	75% korting voor gelegen in waterberging (ongebouwd); 100% toeslag voor wegen ongebouwd)	45,66
Rijn en IJssel	31,36	1,33	0,025300%	34,44	75% korting voor buitendijs gelegen	40,74
Rijnland	59,00	4,00	0,014500%	77,00	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	50,30
Rivierenland	59,70	3,52	0,034720%	68,96	50% korting voor buitendijs (ook voor natuur); 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	52,09
Roer en Overmaas	31,84	2,32	0,019900%	35,54	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)	49,12
Scheldestromen	59,71	4,85	0,051600%	80,79		52,36
Schieland en de Krimpenerwaard	95,49	2,89	0,020700%	72,87	75% korting voor buitendijs gelegen	55,17
Vallei & Eem	27,57	1,26	0,012800%	37,09	50% toeslag in bemalen gebied (ongebouwd)	46,68
Velt en Vecht	51,60	1,11	0,039600%	53,46	75% korting voor buitendijs gelegen	66,30
Veluwe	30,88	1,62	0,017100%	42,79	100% toeslag in bemalen gebied	44,00
Zuiderzeeland	81,85	7,61	0,055600%	73,53		60,47